Government of Canada Gouvernement du Canada

Discussion Paper

How to Secure and Enhance Canadian Access to Export Markets

The Honourable James F. Kelleher,
Minister for International Trade

85-3239/

TABLE OF CONTENTS

		Page
PREFACE		III
INTRODUCTION		1
PART I:	Canada's Export Markets and the International Trading Environment	4
PART II:	Preparations and Possible Agenda for a New Round of Multilateral Trade Negotiations	11
PART III:	Canada-U.S. Trade Relations	17
CONCLUSION		32

PREFACE

In "A New Direction for Canada - An Agenda for Economic Renewal", the Government indicated that it "will examine, as a matter of priority, and in close consultation with the provinces and the private sector, all avenues to secure and enhance market access. This will include a careful analysis of options for bilateral trade liberalization with the United States in the light of various private sector proposals, as well as preparations for and opportunities provided by multilateral trade negotiations".

This Discussion Paper is intended to serve as the basis of that examination. It is divided into three parts. Part I discusses the importance of trade to Canada's economic growth and the international trade environment in terms of market opportunities and challenges facing Canadian exporters. Part II considers the implications of a new round of multilateral trade negotiations, with a view to establishing Canadian objectives and priorities for such negotiations. Finally, Part III addresses possible bilateral approaches with the USA, reflecting the importance of that market and the associated vulnerability of Canadian exports to protectionist threats.

My goals in releasing this document are:

- to elicit information, views and perceptions on our principal market access problems and on our own import barriers;

- to consult on ways and means to address these problems effectively and efficiently; and

- to establish, in cooperation with the provinces, a strategy to achieve Canadian market access objectives.

I sincerely hope that all interested Canadians will actively participate in this important debate.

James Kelleher

James Kelleher
Minister for International Trade

DISCUSSION PAPER

HOW TO SECURE AND ENHANCE CANADIAN ACCESS TO EXPORT MARKETS

INTRODUCTION

1. Canada is a trading nation. International trade is a large and rapidly growing component of our national income - close to 30 per cent in 1983. More than 3 million jobs depend upon exports. In the manufacturing sector alone, upwards of 1.2 million persons are employed directly or indirectly in export activity. There is hardly a sector or region of Canada that is not affected by Canada's international trade performance.

2. The next decade will bring both tremendous trading opportunities and challenges to governments, the private sector and all those with a stake in Canada's trade performance. To survive and prosper as one of the world's major trading nations, Canada needs to improve competitiveness, exploit its strengths and adapt its economy to the competitive world in which we live.

3. This Discussion Paper addresses the issue of access to export markets. It flows from the document released with the government's Economic and Fiscal Statement, November 8, 1984, "A New Direction for Canada: An Agenda for Economic Renewal". In that paper, the government undertook to "examine as a matter of priority and in close consultation with the Provinces and the private sector all avenues to secure and enhance market access".

4. The purposes of the consultations proposed in this Discussion Paper are:

a) to elicit information, views and perceptions on the principal market access problems facing Canadian exporters, and on matters relating to access to the Canadian market;

b) to consider ways and means to address these problems;

c) to establish a basis for decisions on the best strategies for achieving Canadian market access objectives identified in these consultations.

5. The initiative to examine and consult upon market access issues is one of several the government is taking on the vital question of trade. A National Trade Development Strategy will be devised to join federal and provincial governments with management and labour in a common, action-oriented effort to promote Canadian exports. A Discussion Paper is being issued on the key issue of export financing and its role in Canada's export effort. These steps emphasize that trade is a top priority for Canada and that new approaches to trade are vital to the government's program for economic renewal.

6. The government is anxious to identify and study the problems concerning access to markets and market development being encountered by the Canadian international trading community and, in light of this information, to develop an international trade strategy responsive to these problems.

7. Accordingly, the government invites comments and written submissions from the perspective of all Canadians with a stake in Canada's international trade on:

- the principal market access and market development problems faced in export markets for specific products and sectors and on matters affecting the access for imports to the Canadian market;

- on the mix of government policies of trade development and trade negotiations which respond to these interests and preoccupations;

These assessments should be addressed to the Minister for International Trade and be received as soon as possible. Specific details appear on the final page of this paper.

8. This Paper provides a focus for consultations and debate. It is neither conclusive nor exclusive in scope. Part I discusses the international setting in terms of market opportunities and the international trading environment for the pursuit of market access objectives. Part II sets out the emerging elements of the agenda for a new round of multilateral trade negotiations which provide

opportunities for achieving market access objectives. Part III addresses possible bilateral approaches to the Canada-U.S. trade relationship reflecting the importance of the U.S. market and the associated vulnerability of Canadian exports to protectionist threats to our access to that market.

9. In the policy decisions that lie ahead the choice for Canada is not between multilateral or bilateral approaches to trade but how both avenues can be pursued in a mutually reinforcing manner. The objectives are: to promote increased competitiveness in the domestic market; to secure and improve access for Canadian exporters; and, to ensure a positive climate for investment and access to technology.

10. The consultations will be led for the government by the Minister for International Trade, the Hon. James Kelleher. In addition to the identification of specific problems of access to world markets and export opportunities, the Minister invites the principal sectoral associations and interest groups to provide assessments and comments on the issues and options presented in this paper as they affect their sectors.

11. In February, the Minister will begin meetings with representative groups from the broadest possible range of sectoral, economic and regional interests. A full schedule will be announced in due course.

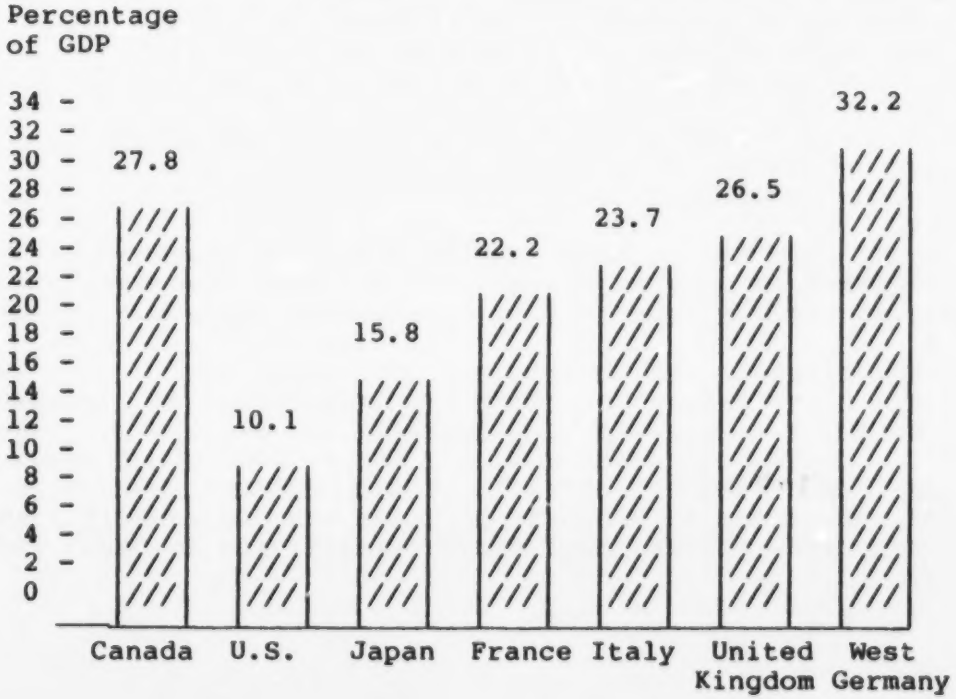
PART I

CANADA'S EXPORT MARKETS AND THE INTERNATIONAL TRADING ENVIRONMENT

A. Exports and Economic Growth

12. Exports are much more important to Canada, at 27.8 per cent of GDP in 1983, than for many other countries. Comparable figures for the same year for the U.S. are 10.1 per cent; for Japan, 15.8 per cent; for France, 22.2 per cent; for Italy, 23.7 per cent; for the UK, 26.5 per cent; and for the FRG, 32.2 per cent. In effect among the seven most industrialized countries of the world, only West Germany's dependence on exports is higher than Canada's. Our two principal trading partners, the U.S. and Japan, are considerably less dependent than Canada on exports, and both benefit from large domestic markets. Four European Summit countries, France, Italy, the UK and West Germany, are heavily dependent on exports but simultaneously benefit from free access to a market of 330 million people, almost 14 times the size of the Canadian market. The following bar chart serves as an illustration.

Exports as a Percentage of Gross Domestic Product - 1983



Source: OECD: Department of Economics and Statistics, Quarterly National Accounts, Number: 1, 1984.

13. Moreover, exports are assuming an increasing share of Canada's Gross National Expenditures, accounting for 19.7 per cent of GNE in 1963, 24.9 per cent in 1973 and 27.7 per cent in 1983.

Table 1

Exports of Goods and Services as a Percentage of Gross National Expenditures - 1963-1983

1963	19.7	1974	26.4
1964	20.9	1975	24.5
1965	20.2	1976	23.9
1966	21.1	1977	25.1
1967	22.1	1978	27.2
1968	23.0	1979	29.3
1969	23.5	1980	30.6
1970	24.7	1981	29.6
1971	23.5	1982	28.4
1972	23.4	1983	27.7
1973	24.9	1984	N.A.

Source: Statistics Canada

B. Canada's Performance In World Trade

14. Canada trades with virtually all countries. In the not too distant past, Canada ranked fourth among world traders, with a solid export performance based on agriculture, resource industries and, increasingly, manufactured exports. However, our competitiveness has been slipping and the European Management Forum now ranks Canada seventh. This declining trend requires us to focus our efforts on restoring our competitive position and securing the production, investment and employment which go hand in hand with expanding exports.

15. Our declining competitiveness is due to many factors, some within our control, such as lagging productivity gains, high unit costs, and the requirement to keep pace better with research and development needs. Other factors we can attempt to influence lie in the international trade environment. This environment poses difficult challenges and intense competitive pressures. Moreover, there are important regional influences within Canada in terms of exports of natural resources, manufactured goods and services.

16. It is impossible to predict precisely how the international trade environment will evolve. A combination of slow economic and export market growth, increasing protectionism, high interest rates and other uncertainties generated by the high U.S. budget deficit as well as the debt problems of developing countries, could stifle growth in world trade, investment and technology exchange. Moreover, there are likely to be continued volatile

fluctuations in exchange rates and rapid changes in demand and supply patterns for products associated with the leading edge of technological change. The relative weight of these factors in the trading environment varies across Canadian markets.

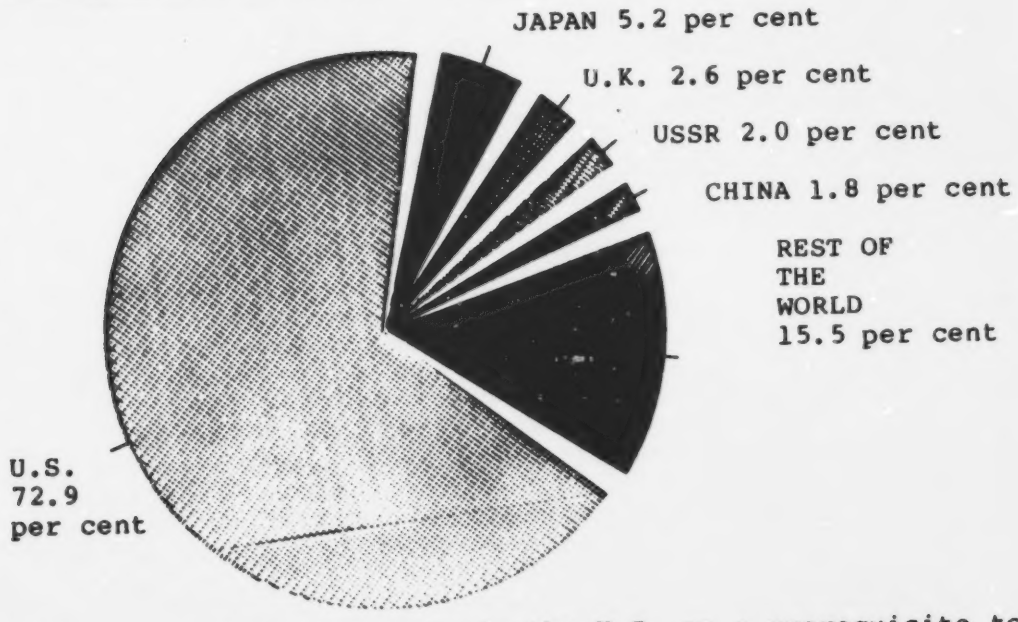
17. For Canadian exporters, especially in the area of resource products, world market prospects are for slow growth, with existing oversupply and new competition coming on stream. For example, in agriculture, the pursuit of self-sufficiency policies in major importing countries, the entry of new exporters and the shortages of foreign exchange in developing and centrally-planned economies, may continue to have a dampening effect on world market prospects. In metals and minerals, Canadian producers are, on the one hand, frequently competing against new materials and products. On the other hand they are confronted by competition from developing countries which often have lower costs and, in some cases, enjoy preferential access to markets in a developed country. Competition for advanced technology products is especially tough but there is scope for Canada to increase exports in areas such as urban transportation, telecommunications and power generating equipment. Canada can compete in the changing international trade environment if our export industries are competitive and enjoy secure and enhanced market access.

18. Over the past several years, there has been a shift in Canada's export picture in terms of market concentration and market opportunities. Three distinct elements characterize this trend.

19. First, the United States has become overwhelmingly our most important export market. Canadian exports to the U.S., including those under the Autopact, are 14 times our exports to our next most important market. The growth in the U.S. market for Canadian exports in 1984 was more than

the total of our exports to Europe and Japan. Virtually the whole breadth and range of Canadian production and all regions of Canada are involved in exports to the U.S.. To illustrate:

Canada's Five Largest Export Markets - 1983



20. Many see success in the U.S. as a prerequisite to success in world markets. To meet the challenges and opportunities of this market, we need to draw on the whole range of government export policies and programs: trade promotion, trade negotiations, co-ordinated federal and provincial government, private sector representational efforts, and Canadian and provincial trade offices in the major market areas. As we look to future policies and programs, it is evident that our performance in that market must be at the centre of our interests and preoccupations.

21. Second, there has been a steady decline in our traditional markets in Western Europe. In the early 1960s, Western Europe accounted for 25 per cent of our total exports, concentrated in the agricultural and primary resource industries area. This figure has declined to 8 per cent in part because of slower growth in Europe as compared to North America and the Pacific Rim but also because of increased inter-European trade. Nevertheless, Europe remains a vast and potentially lucrative market for Canadians. Western Europe imports from outside the regional trade bloc are $375 billion per year. Exports to Western Europe have particular regional importance in Canada, especially for such products as wood pulp, wheat, and certain metals and minerals. There is clearly a need to examine the reasons for our declining share in the Western

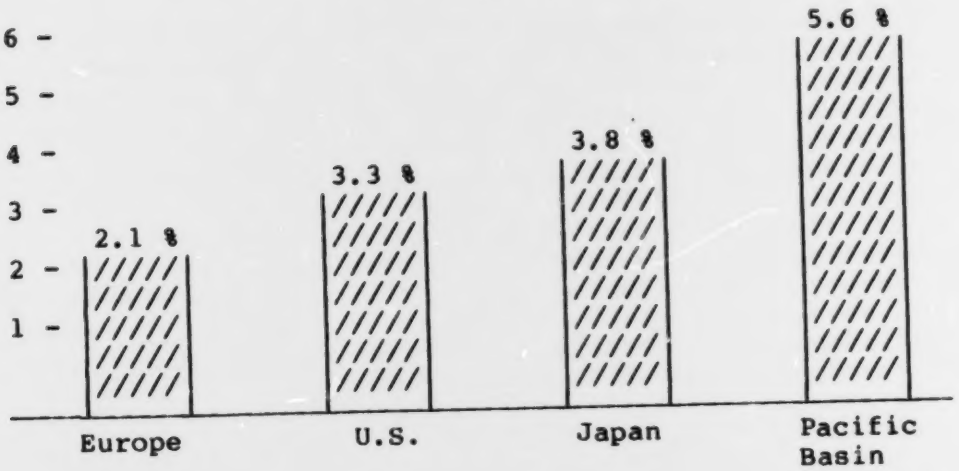
European market in terms of the direction of our export promotion programs and our strategies and objectives in trade negotiations.

22. Third, new markets in Asia and the Pacific have opened for Canada. This region has the fastest economic growth rate in the world and now represents Canada's most rapidly growing export market, second to the U.S.. As a reflection of the high priority the government attaches to the Asia-Pacific region, the immense market opportunities in the area will receive special attention. Canadian export strengths will be highlighted, particularly agriculture, forest products, metals and minerals, telecommunications, power generation, oil and gas equipment, videotext, and engineering consulting services. In Japan and the newly industrialized countries, there is scope for making important gains for Canadian exporters in market access negotiations. In order to exploit those markets, Canada has to face the challenge of increasing its competitiveness to the level of Japan and other major countries which similarly look to this region to achieve major export gains. Aggressive trade promotion, more effective on-the-spot representation, and competitive financing have to be part of the effort. We need also to bear in mind that Canadian import restrictions on such items as automobiles, textiles and clothing, are seen as protectionist by those trading partners whose exports are affected.

23. Beyond these regions, Canadian exporters are also active in Central and Latin America and in the Middle East, especially in the oil-rich countries. While trade with Central and Latin America has declined recently under the impact of adjustments brought about by the international debt crisis, the region has an export total of $3 billion. The Middle East markets have moved out of the "boom" phase and into a consolidation and industrial development period. There may be better opportunities now for Canadian exporters, who lacked the depth and resources to participate fully in previous mega-projects, to supply the technology services and raw and semi-finished materials that are required.

24. The following table shows the projected growth of major world economies, 1985 to 1989.

Projected 1985-1989 Real GDP
(Average annual growth rates - percentages)



Source: Wharton, World Economic Outlook, December 1984

25. In all of these markets, it is important for Canadians to understand, and indeed to anticipate, the competitive pressures both to secure market access and to stay competitive. In some markets, governments play a pivotal role. In some product areas, trade by international export consortia, and/or multinational enterprises is key, involving a package of turnkey operations and technology transfer. In other areas, the role of trading houses, countertrade and counterpurchase is critical. Such challenges, coupled with changes in traditional trading patterns - including the emergence of regional blocks, increase the competitive pressures on Canada's performance in export markets.

26. These brief indications of major trends in major geographic market areas are not intended to exclude from our perspective the pursuit of improved access to any and all markets for Canadian business. The focus of this document is on access to markets; accompanying discussion papers will explore questions of how we may best assist Canadian business to exploit market opportunities wherever they are identified. The next two sections of this paper focus on the two avenues which offer the greatest potential for major

initiatives to improve access to markets, namely, through future multilateral trade negotiations and through possible bilateral initiatives with the United States. These two priorities do not exclude the government's interest in being made aware of any access problems in particular markets that may be pursued on a bilateral basis.

27. Given the importance of exports to Canada and the volatile and competitive international trade environment, the fundamental task for Canada is to identify our principal market access problems and to decide on the best ways and means to address them, both in multilateral negotiations and through improving and building bilateral relationships.

28. In the U.S., our most important market, protectionist pressures are rising, fuelled by a record trade deficit. Given the potential threats facing Canada in the U.S. market and the importance of that market to Canada, the key question that arises is whether our objectives can be met through bilateral arrangements and, if so, which is the approach likely to work best to assure our access. We must move urgently to define Canadian interests and determine how best to pursue them.

PART II

PREPARATIONS AND POSSIBLE AGENDA FOR A NEW ROUND OF MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS

29. Canada has traditionally sought more secure and enhanced access to the U.S. and world markets through General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) multilateral trade negotiations which are a proven means for securing and enhancing access to world markets. GATT rights and obligations, as developed through recurring rounds of multilateral trade negotiations, and the interpretation of GATT articles provide the international legal framework, i.e. the rules of the road, for trade between Canada and most other countries including the U.S. Commitment to the GATT is the cornerstone of Canadian trade policy.

30. There have been seven rounds of multilateral trade negotiations since the creation of the GATT. At the "Tokyo Round", concluded in 1979, a series of non-tariff barrier codes or agreements was negotiated which established new disciplines, or elaborated existing ones, in the areas of anti-dumping and countervailing duties; regulations, procedures and practices related to government procurement; import licensing procedures; technical barriers to trade and customs valuation; and other areas concerning trade in civil aircraft and agreements on the treatment of developing countries and the dispute settlement process. These codes were designed to promote increased stability and predictability in the world trading system. They reflect the first systematic attempt to deal internationally with the increasing importance of non-tariff barriers affecting international trade as well as the need to ensure greater transparency in domestic procedures. In addition, the dispute settlement system has continued to evolve over the years. The system is central to the preservation of the integrity of the multilateral trading system embodied in the GATT and is invoked, with increasing frequency, by both large and small parties to the GATT.

31. The tariff reductions negotiated during the Tokyo Round are being phased in over eight years, the final rates are scheduled to take effect January 1, 1987. High tariff rates still remain in certain sectors but, once the reductions are fully implemented, tariffs on most manufactured goods entering the EC and Japan will be in the order of 5 to 7 per cent; for the U.S., the average tariffs on these items will be 4 per cent; the average Canadian tariff on industrial imports will be between 9 and 10 per cent. More than 80 per cent of Canadian exports to the U.S. will move duty-free while 65 per cent of U.S. exports will enter the Canadian market free of customs duties.

32. There is an emerging international consensus, strongly supported by Canada, the U.S. and Japan, in favour of a new round of multilateral trade negotiations which could begin in 1986. The launching of the new round will be addressed in upcoming international meetings, such as the OECD Ministerial meeting in April, the Bonn Economic Summit in May, and meetings of trade ministers planned for the first half of the year.

33. The impetus behind the widening international consensus for a new round is to be found in the need:

a) to head off protectionist pressures that seriously threaten multilateral trade co-operation;

b) to achieve the benefits of further liberalization of trade on a multilateral basis, including the development of more internationally competitive industries;

c) to improve and to clarify existing rules to make the trading environment more predictable;

d) to broaden the scope for international trade co-operation to cover areas not now subject to international trade disciplines including, for example, trade in services;

e) to look for a more co-ordinated framework that takes into account the relationships among (i) trade policy; (ii) industrial policy measures, including improved competitiveness; and (iii) international financial relations; and

f) to bring newly industrialized and developing countries more effectively into the multilateral framework on the basis of some reciprocity of benefit.

34. The new round will serve, generally, to strengthen the multilateral trading system and, specifically, to further Canadian interests with our principal trading partners by providing a framework for reducing and/or eliminating tariffs, resuming efforts to come to grips with the trade effects of non-tariff measures, improving and developing international trade disciplines and developing international rules in new areas such as trade in services.

35. The accelerating international momentum for a new round of trade negotiations obliges Canada to identify and articulate Canadian objectives, to influence the

development of the agenda and to sensitize our trading partners to our interests. An intensive programme of preparatory work has already been engaged in the GATT. This work is, in considerable measure, part of the negotiating process and will affect the scope and nature of the negotiations themselves. It suggests that the negotiations could cover, inter alia, the following elements:

(a) Safeguards

This would involve the development of an international understanding to bring greater discipline to the use of emergency safeguard actions which act to restrict imports. The understanding could address issues such as:

(i) time limitations of safeguard actions (i.e. sunset clause);

(ii) "degressive" application (or gradual phase-out) of safeguard actions, possibly related to undertakings on structural adjustment by the protected industries;

(iii) extension of disciplines to so-called grey area measures such as voluntary export restraints;

(iv) more rigorous definition of the circumstances under which a safeguard measure could be applied; and

(v) efforts to ensure that the impact of a safeguard measure on parties not causing injury is eliminated or reduced.

(b) Trade in Agricultural Products:

Taking into account the need for an improved balance of rights and obligations regarding agricultural products, work in this area could aim to:

(i) develop improved rules on subsidies (export and domestic) affecting trade in agricultural products; and

(ii) develop improved disciplines on non-tariff import measures such as variable levies, quantitative restrictions and "voluntary" export restraints, with the objective of obtaining improved and more secure access.

(c) Government Procurement:

The opening to international competition of additional government procurement markets is now being examined. This involves markets now closed by practices such as

Buy-America requirements or the U.S. Small and Minority Business Set-Asides. It could be done through expanding the product coverage of the existing GATT Agreement to include additional entities which are the main purchasers of telecommunications, power generation and transmission and urban transportation equipment. It is also possible that the expansion of the coverage of the Agreement could include services.

(d) Trade in Services:

The development of international rules under the GATT for trade in services, analogous to those now governing trade in goods, is being considered. Although trade in services amounts to approximately one-quarter of the total value of international trade in goods, it is, for the most part, not governed by any internationally agreed trade rules. As a significant exporter and importer of services, Canada has strongly supported international examination of trade in services. As a country with world-class skills in such service sectors as construction, engineering and telecommunications, we wish to ensure that any agreement which may be negotiated accommodates Canadian interests. A key objective of the domestic consultative process will be to identify where our interests lie and to formulate a Canadian position in the sectors which could be covered by an international agreement.

(e) Trade in Resource Based Products:

The development of resource sectors has traditionally been a major source of Canadian exports, including those from Canadian manufacturers of related capital goods and equipment. Current work in the GATT is directed at identifying barriers to trade in a broad range of unprocessed, semi-processed, and fully-processed products of interest to key resource industries in the fisheries, forestry and non-ferrous metals and minerals sectors. Issues identified to date involve a range of tariff and non-tariff barriers.

(f) Textiles and Clothing:

The possible renegotiation of international rules affecting trade in textiles and clothing is linked to the scheduled expiration of the GATT Multi-Fibre Arrangement in July, 1986. This renegotiation in a highly sensitive sector is of key interest to a number of developed and developing countries where structural adjustment has lagged behind changing competitive forces.

(g) Tariffs:

Tariffs remain relatively high in specific areas (e.g. petrochemicals in the U.S., certain wood products in Japan, fisheries products in the EC). There are also important product areas where post-Tokyo Round duties will be low and where duty-free trade might be enlarged. In addition, Canada, the U.S., the EC, Japan and a number of other countries are working toward adoption of a common system of tariff nomenclature and related commodity classification.

(h) Non-Tariff Measures

Current work in the GATT has been directed at identifying remaining quantitative restrictions and other non-tariff measures maintained by contracting parties with the purpose of deciding if the affected trade could be freed up in further negotiations.

(i) Strengthening the Multilateral System

Possible changes to the institutional framework for trade co-operation could be pursued. This could include the further strengthening of GATT dispute settlement procedures and the development of a greater degree of co-ordination between international trade and financial institutions. There is also scope for more regular ministerial involvement in GATT affairs.

(j) Developing Countries

This will involve an examination of the scope for liberalizing trade for the benefit of developing countries, having regard to their development needs and continuing debt problems while, at the same time, securing increased obligations from the newly industrialized countries that continue to maintain unnecessarily high levels of protection.

36. At this stage nothing is *a priori* excluded from, or for that matter included in, the scope of the upcoming multilateral negotiations. The negotiations could cover all product sectors and the full array of tariff and non-tariff measures. They could also involve efforts to strengthen the institutional framework of the multilateral trading system and to protect the value of negotiated market access conditions.

37. There is, therefore, considerable scope in the new round to address access problems in our principal export markets and foster the development of internationally competitive industries. Canada requires, on the one hand, more secure and improved access to markets on the broadest

possible basis. On the other hand, we must be prepared to face increased competition from our trading partners, both in Canada and in world markets, and to undertake the necessary adjustments. More secure terms of access and a general move toward trade liberalization can have a significant positive impact on investment flows and technology transfers.

38. Although the U.S. is, and will continue to be, by far Canada's most important trading partner, there are significant benefits to be had in terms of improved access to other markets including Japan, the EC, and the newly industrialized countries. In multilateral negotiations Canada can join with others, including the U.S., in pursuit of particular measures of liberalization.

39. The government wants to develop the Canadian approach to the next round of trade negotiations with the full co-operation and assistance of the provinces and the private sector. This consultative process will continue and will intensify when specific issues are actually encountered in the negotiations, and the potential impact on Canadian firms, sectors and regions, in terms of exports, production and employment, will need to be assessed with greater precision. At this stage the consultative process involving the private sector and the provinces is important for the formulation of Canadian negotiating objectives and priorities.

PART III

CANADA-U.S. TRADE RELATIONS

40. The preceding sections have discussed how important export markets are to Canada and the priority we must attach to exploiting opportunities to address barriers to access to all markets. The Canada-U.S. trade relationship, however, by its very dimension in our total trading effort, requires special attention and concern.

41. The trade dimension is an integral part of a unique and highly concentrated bilateral relationship spanning trade (estimated at $150 billion in 1984), investment, technology and a vast network of intra-corporate exchanges. Proximity, mobility of capital, similar business and economic structures, reductions in tariffs through multilateral trade negotiations and a common approach to the rules governing trade underpin the relationship. In light of the international outlook, it is improbable that the long term trend toward greater involvement with the U.S. in trade, investment and access to technology, will be reversed.

42. The main problem for Canadian access to the U.S. market is increased threats of protectionist measures, not all of which are directed specifically at Canada. In recent years, Canadian producers in many sectors (including lumber, steel, copper, fish, urban mass transit equipment, cement and agricultural products) have experienced the uncertainty and harassment of threatened or actual U.S. restrictions on imports with the associated implications for the investment climate in Canada. Protectionist sentiment in the U.S. today is strong and, in light of the unprecedented size of the U.S. merchandise trade and current accounts deficits, is unlikely to abate in the foreseeable future . As an example, there are renewed pressures in the U.S. to impose restrictions on $2 billion of Canadian softwood lumber exports even though, just two years ago, an effort to impose high tariffs was successfully resisted.

43. While there are, and will continue to be, instances where U.S. producers' concerns are directed at imports from Canada, frequently Canadian trade interests are threatened by measures of general application implemented to give preferences to U.S. producers e.g. Buy America, or to deal with injurious or predatory imports from other sources. Such actions lead to investment outflow as firms

seek to circumvent trade barriers by locating in the largest market. Dealing with these problems will strengthen Canadian efforts to attract the increased investment and advanced technology necessary to stay competitive. Secure and enhanced access to the U.S. market is an overriding objective, essential to fostering an economic climate conducive to the rationalization and specialization of production necessary to strengthen Canada's capacity to compete in all export markets.

44. The statistics offer an impressive foundation for a review of Canada-U.S. trade relations. Table 2 portrays Canada-U.S. bilateral trade.

Table 2

YEAR	EXPORTS		IMPORTS		BALANCE
	$ billion	% of TOTAL	$ billion	% of TOTAL	$ billion
1980	48.2	63.3	48.6	70.2	- 0.4
1981	55.5	66.2	54.5	68.6	+ 1.0
1982	57.7	68.2	47.9	70.5	+ 9.8
1983	66.3	72.9	54.1	71.6	+12.2
1984(Jan-Sept.)	63.2	75.6	51.6	71.8	+11.6
Source: Statistics Canada, 65-202, 65-203, 65-001					

Put differently, Canada's exports to the U.S. amounted to about $4,000 per capita.

45. Statistics Canada figures, as of 1984, identified domestic exports by province of origin. Provincial domestic exports as a percentage of GDP, exports to the U.S. as a percentage of this total, and principal exports, are identified in Table 3.

Table 3

Provincial Exports - 1984 (Jan-Sept)

Province	Domestic Exports as % of GDP	Exports to the U.S. as % of total exports	Principal Exports to the U.S.
NFLD.	12.4	53.4	fish (72%)
P.E.I.	8.5	61.3	fish (43%) vegetables (30%)
N.S.	12.6	59.5	fish (34%) transportation (29%) wood and paper (25%)
N.B.	24.3	62.5	wood and paper (40%) energy (37%)
QUE.	17.8	62.7	wood and paper (40%) energy (37%)
ONT.	26.7	90.3	transportation (59%)
MAN.	7.7	82.5	transportation (16%) energy (14%) wood and paper (11%)
SASK.	11.5	95.0	energy (57%) chemicals (26%)
ALTA.	14.4	87.8	energy (81%)
B.C.	26.7	36.1	wood and paper (58%) energy (15%)

Source: Statistics Canada, 65-003

46. Canada is by far the U.S.'s most important market, accounting, in 1983, for 19 per cent of its total exports. By comparison, U.S. exports to Japan, its next most important market, were C$ 29.1 billion or 54 per cent of the value of exports to Canada; to the UK C$ 14.1 billion (26 per cent); and to Mexico C$ 12.1 billion (22 per cent). It is evident from these figures and the table below that the U.S. has major interests in trade relations with Canada.

Table 4
1983

U.S.'s 5 Largest Export Markets		U.S.'s 5 Largest Suppliers	
1. Canada	C$ 54.1 B	1. Canada	C$ 66.3 B
2. Japan	C$ 29.1 B	2. Japan	C$ 54.8 B
3. UK	C$ 14.1 B	3. Mexico	C$ 22.3 B
4. Mexico	C$ 12.1 B	4. FRG	C$ 16.9 B
5. FRG	C$ 11.6 B	5. UK	C$ 16.6 B

Source: U.S. Department of Commerce

Canada-U.S. Trade Barriers

A) Tariffs

47. Both countries charge customs tariffs of varying amounts on a large variety of each other's products traded across the border. These duties are a form of taxation on trade and make imported goods more expensive, thus affording protection to domestic producers who can charge higher prices for competing goods.

48. Successive rounds of multilateral trade negotiations have substantially reduced the levels of tariffs applied by both countries so that some 80 per cent of Canadian exports to the U.S. and 65 per cent of U.S. exports to Canada will be free of customs duties by 1987. However, these estimates do not take into account trade which does not occur because tariffs are too high. Tariffs continue to apply, moreover, in virtually all sectors of trade and, in some cases, are quite high. For example, Canadian exports of most petrochemicals pay U.S. tariffs in the range of 15 per cent. Even where tariffs are low, they can reduce export growth. An example is the case of the 2 to 5 per cent duties charged on various copper alloy products. In Canada, tariffs charged on imports of such goods as leather, rubber and plastics and many other products are 10 per cent or higher and, for more sensitive products, such as clothing and footwear, can be as high as 25 per cent.

B) Non-Tariff Barriers

49. Whether or not customs duties are charged on imports, a whole range of so called non-tariff measures can prevent or restrict trade. As customs duties have come down, these non-tariff measures have gained in importance as instruments for affording protection to domestic industry from imports. Non-tariff barriers are either "contingent" or "standing" in nature. "Contingent" measures are introduced in prescribed circumstances and include countervailing duties, anti-dumping duties, and escape clause/emergency controls or surcharges. "Standing" measures include discriminatory government procurement practices and permanent import controls, state monopolies, and measures to protect intellectual property.

C) Countervailing Duties

50. Canada, the U.S. and other trading nations have domestic legislation providing for the imposition of countervailing duties when subsidized imports cause material injury, such as reduced sales and profits, and employment losses to domestic industry. Such duties can be applied in reaction to certain subsidies given to industry by all levels of government, not only direct export subsidies (i.e. aids applying only to exported products) but also domestic subsidies, for example, regional development grants or research and development aids. The threat of countervail is a much more serious potential problem for Canada than the U.S. because a much higher proportion of Canadian production is destined for the U.S. market (20 per cent) than U.S. production moving to Canada (2 per cent).

D) Anti-Dumping

51. Anti-dumping duties can be charged in instances where imports are priced at less than the "normal" prices charged in the exporter's domestic market and cause material injury to domestic industry in the importing country.

E) Emergency Restrictions

52. All trading countries find it necessary, from time to time, to take emergency action in the form of additional duties or import quotas to restrict fairly traded imports which nevertheless cause or threaten serious injury to domestic producers. The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) allows for such emergency restrictions but they should apply to imports from all sources irrespective of the extent to which imports from a particular country have contributed to the injury to domestic producers. This is not the case for anti-dumping and countervailing duties.

F) Balance of Payment Restrictions

53. GATT members are permitted to introduce temporary import restrictions to correct severe imbalances in international payments. Canada introduced surcharges for this purpose in 1962. The U.S. introduced a 10 per cent surcharge, i.e., additional duties of 10 per cent on dutiable imports, in August 1971. These surcharges were removed after three months. Because the surcharges applied only to dutiable items, 70 per cent of Canada's export trade, including that under the Auto Pact, was exempted. Congress enacted a specific authority for balance of payment restrictions in the Trade Reform Act of 1974 which allows the President to introduce a surcharge of up to 15 per cent, or import quotas, when the U.S. has a large and serious balance of payments deficit, or there is a danger of an imminent decline in the international value of the U.S. dollar, or there is need for the U.S. to contribute to the restoration of international equilibrium.

54. Although the Act indicates that restrictions would generally apply to all countries, in accordance with GATT rules, there is also provision for the discriminatory imposition of restrictions against one or more trading partners which have "large and persistent balance of payments surpluses". The legislation also requires that surcharges or quotas should be of "broad and uniform application" with respect to product coverage with exceptions allowed for goods not available domestically in the U.S. at reasonable prices, or to avoid serious dislocations in the supply of imported goods.

G) Government Procurement

55. GATT members are obliged to accord one another "national treatment" with respect to internal measures that can affect trade. There can be no discrimination against imports with respect to such matters as sales tax. However, government procurement is excluded from the "national treatment" obligation. With the growth in public sector procurement, discrimination against imports resulting from restrictive procurement policies constitutes a major and increasing impediment to trade. In the Multilateral Trade Negotiations concluded in 1979, major trading nations negotiated an Agreement whereby "national treatment" was guaranteed for purchases by designated government departments or agencies. Negotiations are underway in GATT to expand the coverage of the Code. The current agreement does not cover certain entities which purchase items of export interest to Canada, such as transport and electrical generating equipment. Moreover, neither the Canadian provinces nor the U.S. states are bound by the Agreement and can discriminate in favour of local suppliers against imports.

56. On the U.S. side, the Buy America Act of 1933 provides for a general "preference" level of 6 per cent for U.S. products on federal purchases. A 12 per cent preference is applied to bids from small businesses or minority-owned businesses or businesses located in high labour surplus areas. In some instances, bids are reserved by "set asides" for those categories. In negotiating the GATT Procurement Code, the U.S. obtained a derogation which enabled it to continue to limit these "set aside" programs to U.S. suppliers. The U.S. Surface Transportation Assistance Act (STAA) 1982 prescribes stringent "Buy America" requirements for federally funded urban mass transit and highway projects. The STAA has a particularly adverse effect on Canadian exports of subway vehicles, buses, and structural steel. A majority of states maintain some form of procurement restrictions.

57. "Buy Canada" restrictions take the form of limiting bids to domestic suppliers or of applying a 10 per cent preference for bids with sufficient domestic content. A majority of provinces discriminate in favour of provincial suppliers where these exist and/or Canadian suppliers.

H) Quantitative Import Restrictions

58. Quantitative import restrictions affecting trade between Canada and the U.S. are relatively few and are concentrated in the agricultural sector, for example, dairy, poultry and sugar products.

I) Other Measures

59. There are a range of other measures which can affect trade interests. These include measures for the protection of copyright, patents and trademarks, where U.S. legislation provides for trade retaliation against countries that do not provide adequate protection for intellectual property rights or holders, and stronger protection against imports than against domestic products which infringe such rights. Some exporters face restricted access to markets as a result of custom tariff reclassifications and new rules for determining country of origin of goods for customs purposes. Canada has government monopolies in the trade of alcoholic beverages and certain grains. In recent years, the U.S. Congress has considered a wide range of trade restrictive legislation, for example, local content rules. In many cases, the threat of unilateral trade restrictive action from existing or new legislation is as effective as the action itself in adversely affecting the climate for exports and investment.

Options for Canada-U.S. Trade Relations

60. Against the background of the importance of the U.S. market for Canada and the imposing battery of actual or potential barriers to Canadian exports, Canadians need to explore, urgently and with the greatest care, how best to secure and enhance market access to the U.S..

A) Should we continue as we have in the past?

61. The Canadian response to the protectionist threats of the last two to three years has been the invocation of Canadian rights under the GATT, combined with a co-ordinated and integrated effort designed to bring home to U.S. interests, our mutual stake in maintaining market access. In one case, specialty steel, Canada availed itself of its GATT rights to take action against U.S. exports to Canada when the U.S., under its emergency safeguard legislation, imposed additional duties and instituted an import quota on Canadian exports. In other cases, notably the threat against carbon steel in 1984, Canadian efforts emphasized that U.S. restrictions on Canadian steel would reduce U.S. exports to Canada of coal and iron ore. Canadian efforts drew together the federal and concerned provincial governments and the private sector into a joint effort to preserve Canadian access. There is clearly scope to step up these efforts and buttress them with an improved early warning system to gather and pool information on protectionist threats as they emerge and to initiate defensive action at an early stage.

62. However, continuation of the present situation may not adequately serve Canadian economic interests with the U.S. in a tougher international environment.

B) Could we negotiate sectoral or functional arrangements?

63. Canada and the U.S. could initiate negotiations toward either sector, or "functional" arrangements. The scope of such arrangements would go beyond existing GATT rules and agreements in terms of secure and enhanced market access. Such arrangements would have to be approved by Congress and implemented in U.S. legislation. Similar action by the Canadian Parliament would be necessary respecting changes in legislation ensuing from such arrangements.

64. Two agreements of the sectoral type already exist with the U.S.: the Canada-U.S. Defence Production Sharing Arrangement and the Auto Pact. The former provides for virtually unrestricted trade in defence products; the latter provides for tariff-free trade for new automobiles and most original parts, subject on the Canadian side to certain production and value-added safeguards and a limitation of rights to designated importers.

65. The sector initiative, launched by Canada in 1983, was aimed at the careful examination of the scope for agreement in four sectors encompassed in a joint work program with the U.S.: steel, urban transit equipment, agricultural inputs and equipment, and informatics. The motivation for the first three has been improved and more secure access to the U.S. market: in the case of steel, to negotiate not only the removal of U.S. and Canadian tariffs but, more importantly from the Canadian perspective, a contractually binding exclusion from protectionist tariff increases or import quotas; in urban transit, to obtain the removal of government procurement preferences; and, in agricultural inputs and equipment, to extend the scope and enhance the security of existing tariff-free trade. The inclusion of informatics responded to U.S. government interests and to the Royal Bank proposal for a Canada-U.S. agreement to maintain an open border for data flow. In addition, petrochemicals, beef, and non-ferrous metals have been proposed by Canadian industry. The Alberta government also proposed examination of the first two. The U.S., following a canvass of their industry, indicated potential interest in forest products, furniture, alcoholic beverages and cosmetics.

66. As regards the functional approach, negotiations could specifically address government procurement or contingency protection measures such as emergency safeguards and countervailing duties. On emergency safeguard measures dealing with disruptive but fairly traded goods, the question is whether it would be possible to establish mutual exemption from measures of general application aimed primarily at disruptive imports from third parties. In the area of countervailing duties, the major focus would probably be on definitions of countervailable subsidies and material injury. This would involve negotiations on the permissible use of subsidies.

67. Government procurement is already the subject of a GATT code but its scope does not go far enough in covering purchases by entities of products of key interest to Canada, i.e. urban transportation equipment, nor does it prevent the increasing proliferation of discriminatory practices by state and provincial governments. One approach would be to extend the coverage of the GATT code on a bilateral basis to entities purchasing products of interest to Canada and the U.S.. Another, broader approach, would be to eliminate preferences for domestic suppliers on a Canada-U.S. basis, i.e. the extension of "national treatment".

68. The sector and functional approaches present issues of balance and symmetry. Any sectoral arrangement would need to be perceived by the industries of both

countries as mutually advantageous. There would be no cross-sectoral trade-offs, thus limiting the scope of the exercise and the negotiating parameters. Hence, a sectoral steel arrangement is opposed by the U.S. industry and, in urban transit, the U.S. has indicated that government procurement liberalization in that sector would not be self-balancing. These are not at present under active consideration. In the immediate future, the only sector which seems to offer some prospect for successful negotiation is agriculture equipment/inputs. Informatics is promising but the complexity of this sector and the diversity of interests involved makes rapid progress difficult.

69. In the functional approach, an important question is how an appropriate balance of advantages could be struck between those industries which would benefit from such arrangements and those which would face increased import competition. The fact that the tariff would remain and that the incidence of protection from tariff and contingency protection and non-tariff measures varies among industries makes a confident assessment of the scope for mutually beneficial functional arrangements difficult.

70. In light of these considerations, an important question is whether sufficient political and private sector support could be mustered for individual agreements on a step-by-step basis or whether a comprehensive approach would better ensure positive results.

71. Another consideration relevant to the examination of such arrangements is the GATT. The most-favoured-nation (MFN) obligation of the GATT requires members of the organization to extend the same conditions of access, with respect to duties and non-tariff barriers, to all members of the organization. There are provisions and precedents for derogations applying to specific products or within the context of a regional trade arrangement but these are subject to consideration or approval by the GATT members.

C) <u>Do we need a comprehensive arrangement</u>?

72. Proposals have been advanced that Canada and the United States initiate negotiations aimed at a comprehensive bilateral trade arrangement. The Canadian Manufacturers Association, the Chamber of Commerce and the Canadian Exporters Association have suggested that this approach be examined. A comprehensive agreement which provided for the removal of tariffs and non-tariff barriers on substantially all bilateral trade would conform with GATT requirements. As in the case of sectoral and functional arrangements, implementation would require Congressional and Parliamentary approval of the Agreement and action to implement the changes in existing legislation ensuing from the agreement.

73. Examination of a comprehensive approach would require consideration of the scope for the removal of tariff and non-tariff barriers according to a multiyear schedule on substantially all the trade between Canada and the U.S.. Among the approaches for Canada-U.S. arrangements discussed in this paper, only the comprehensive approach would induce substantial structural adjustment in the Canadian economy. This process would be undertaken as firms adapted to economies of scale and specialization, to increased production and to more intense competition from imports.

74. If Canadians decide that both governments should initiate negotiations for a comprehensive agreement, there would exist considerable flexibility on several issues. These would include the nature and the duration of the transitional period for the removal of trade barriers; the exclusion of certain product categories; contingency protection; inclusion of non-tariff barriers such as government procurement; the question of domestic subsidization; the treatment of trade restrictions maintained by provinces and states; export controls and taxes; and rules of origin under which goods would qualify for "area" treatment. In addition, it would be open to Canada and the U.S. to negotiate provisions on matters which do not themselves fall under the GATT, for example, trade in services or rules relating to investment.

75. An important question would be the manner in which the agreement would be managed. In particular, the principles and procedures for the resolution of disputes on matters covered by the agreement would need to be carefully stipulated, bearing in mind the disparity in the relative bargaining weights of Canada and the U.S.

76. A comprehensive approach would only affect the barriers maintained on Canada-U.S. trade. It would leave untouched trade barriers maintained against third countries. It would not provide for the free flow of capital and labour as in a common market. It would not prescribe the establishment of a common currency and monetary regime. Nor would an arrangement necessarily entail changes in other policies which affect trade, such as monetary, taxation, labour, regional development, investment or competition. It could, however, accentuate the pressure in Canada that is inherent in the close Canada-U.S. economic relationship to ensure that Canadian policies in these and other areas did not place Canadian manufacturers, resource and service producers, farmers and fishermen, at a competitive disadvantage vis-à-vis the U.S..

D) Is a framework agreement necessary?

77. The Business Council on National Issues (BCNI) has advanced such an approach in its proposal for a Trade Enhancement Agreement (TEA). By such an agreement the two governments would establish objectives for the improvement and expansion of Canada-U.S. commercial and economic relations and the reduction and removal of bilateral trade barriers. The TEA proposal, or any approach of this type, would create an institutional mechanism, for example, a Canada-U.S. Trade Consultative Committee to address the issues under discussion and negotiation. The Committee could develop a detailed work program on issues such as: the lowering of trade barriers in mutually agreed sectors; the development of new rules to govern services trade; the reduction and removal of restrictive or distorting government procurement practices; the use of contingency protection measures; the reduction of conflicts arising from technical standards, certification and testing; customs procedures and labelling; and any other matters which the two governments agree should be negotiated. In addition, a specific mechanism could be set up for the discussion and possible resolution of trade conflicts.

78. The dimensions of the Canada-U.S. trade relationship and the need at all times to manage the relationship carefully, suggest this approach warrants attention irrespective of whether substantive negotiations to secure and enhance market access are engaged. The benefits of such an agreement would be the demonstration it would provide of the political importance attached by both governments to the trade relationship, through the establishment of principles, procedures and mechanisms for the management of the relationship. Since there would be no immediate changes to current legislation, a TEA could be entered into quickly without reference to Congress. Being essentially declaratory and non-contractual in nature, a TEA would not in itself provide more secure and enhanced access for Canadian exporters. It could, however, give rise to expectations which could only be realized through substantive negotiations involving reciprocal commitments on market access, through either sectoral or functional approaches, or a comprehensive approach as discussed above. The risk is that negotiation of a framework agreement by itself could be time-consuming without yielding concrete measures to secure and enhance our market access to the U.S..

The Focus for Consultation

79. The question of the direction of future Canada-U.S. trade arrangements and the determination of the

best choice among the options available rest, ultimately, on an assessment of the importance of barriers to Canadian access identified in the consultations; the advantages and risks of each option; the negotiability of defined objectives; and, the political will of both governments to undertake such negotiations.

80. Consultations with those whose interests are at stake is indispensable to the reaching of decisions on the best course to follow. But two caveats must be registered. There is no risk-free option, including the status quo. Second, no amount of analysis or consultation will provide guaranteed assurances in advance. There are dynamics which extend beyond existing analytical disciplines and unpredictable elements affecting the economic and political environment which inject caution, if not uncertainty, into any assessment. Nevertheless, the relevant factors and questions need to be identified as a focus for consultation and informed debate.

81. First, there is a need to focus the consultations on market access issues which are paramount to Canadian industry and to the adjustment of the economy in a rapidly changing, intensely competitive and less predictable trading environment. The greater the security and enhancement of access achieved in a reciprocal arrangement for the reduction of trade barriers, the more substantial would be the impact upon production, investment and employment in Canada. This would manifest itself in the modification and specialization of production patterns to realize economies of scale. It would include expansion in sectors where Canada enjoys an actual or potential competitive advantage and contraction in those sectors which are ill-placed to face intensified import competition.

82. Second, is the impact of new arrangements with the U.S. on the structural adjustment which would, over time, lead to a more cost-efficient Canadian economy, strengthen Canada's ability to compete in all export markets, and provide higher returns to a more productive Canadian work force. Various options for Canada-U.S. trade arrangements have been the focus of analysis for a number of years, most notably the Senate Committee Report of 1982, and studies on economic models conducted by Canadian academics. Within the limits of assumptions about exchange rates, taxation, energy, labour costs and other factors, there is a general consensus among economists that, viewed from a strictly economic standpoint, there would be real income gains of from 5 to 10 per cent arising from the rationalization of Canadian industry to larger production runs; there would be productivity increases of up to 30 per cent overall, concentrated in labour-intensive industries, with a

correspondingly significant adjustment impact, in terms of reduced employment in such sectors; the advantages and burdens of adjustment would affect predominantly the areas of highest manufacturing concentration; and, while there has been no research into the net employment effect, estimates suggest that substantial inter-sectoral employment shifts of up to 7 per cent of the labour force would occur.

83. While these findings are an essential part of the considerations relevant to a policy decision, the main task facing Canadians is to concentrate on micro-economic and sectoral investigations and to examine how each option affects such assessments. More specifically, the government will be seeking information, views and perceptions from the private sector generally and from individual firms on:

- which approach for Canada-U.S. trade relations is most appropriate to deal with the principal barriers to market access in the U.S.;
- the impact of these approaches on firms and sectors in terms of production, exports and employment if such market access barriers were reduced or eliminated;
- the impact on firms and sectors in terms of production, exports and employment if Canadian barriers to imports from the U.S. were reduced or eliminated;
- the implications for investment and technology in particular sectors in any arrangement for the reduction and elimination of trade barriers;
- the major benefits and adjustment costs on specific sectors and regions arising from various options. Which sector would benefit the most, which the least - what would be the overall impact on employment;
- what implications would there be for Canadian trade objectives and policies in other markets if new arrangements were concluded with the U.S.

84. There is, in addition, a political-cultural sovereignty dimension. The public discussion of possible new bilateral trade arrangements with the United States has already resuscitated the traditionally sensitive debate about the political and cultural sovereignty implications of such arrangements. This debate is as old as our country and tends to dwell on historical antecedents. In its latest form, it has generated a healthy and necessary

examination of Canadian self-confidence and has increased recognition by Canadians of their distinctive political and cultural status in North America.

85. Nonetheless, some will contend that a formal trade arrangement with the U.S. would lead inevitably to a loss of Canadian sovereignty and a narrowing of our manoeuvering room economically. Others will argue that the interdependence of the Canada-U.S. economies is already at an advanced stage and that the absence of formal bilateral arrangements impedes the development of a more competitive economy and thereby erodes our capacity to pursue Canadian development and exercise Canadian influence internationally.

86. On a more specific level, discussions of possible cultural homogenization bring into question the viability of Canadian cultural industries and their ability to express and promote unique Canadian cultural values. Cultural industries protected by government legislation and/or regulation include broadcasting, sound recording, periodicals, newspapers, book publishing and film and video. The sensitivity of this sector has already been recognized through recently introduced draft legislation on investment which stipulates that the government will retain reserve powers in sectors identified in regulations relating to Canadian cultural heritage or national identity. In strict tariff barrier terms, only sound recordings, periodicals and newspapers would necessarily be affected by trade arrangements; the former because of a 16.5 per cent duty on imported discs and tapes and the latter because of a provision in the customs tariff prohibiting the entry into Canada of periodicals with more than 5 per cent of advertising aimed at Canadian readership. It would be open to Canada to seek to retain these restrictions as exceptions in a bilateral or multilateral arrangement involving reciprocal market access commitments.

CONCLUSION

87. The government is determined, in co-operation with the provinces, to chart basic policy directions to improve Canadian competitiveness, to revamp and streamline government services to exporters and to define and advance Canadian interests in negotiations.

88. In terms of its own services, the government seeks to join with the provinces and the private sector to devise and implement an action-oriented strategy to give cost-effective support to Canadian exporters. The government welcomes views from all Canadians on how these efforts can be tailored to the problems and challenges facing individual exporters.

89. In trade policy terms, the most immediate focus is on preparations for a new round of multilateral trade negotiations and the potential of possible new approaches to Canada-U.S. trade relations.

90. The issues and options raised in this paper are neither exhaustive nor conclusive. This paper provides a focus for discussion on the real challenges facing Canadian producers of goods and services and forms a basis for a consultative process which will help shape the agenda for action on Canada's trade future.

91. All written comments on this Discussion Paper should be addressed to:

The Honourable James Kelleher
Minister for International Trade
L.B. Pearson Building
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario
K1A 0G2

92. The specific contact point within the Department of External Affairs on matters relating to multilateral trade negotiations is:

Mr. G.A. Denis
Department of External Affairs
Tower C, 5th floor
L.B. Pearson Building
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario
K1A 0G2

Telephone: (613) 992-8785

93. The contact point within the Department of External Affairs on matters relating to potential new approaches to Canada-U.S. trade relations is:

Mr. W.A. Dymond
Department of External Affairs
Tower B, 4th floor, Room 228
L.B. Pearson Building
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario
K1A 0G2

Telephone: (613) 996-6002

Gouvernement du Canada
Government of Canada

Document de travail

Comment maintenir et renforcer notre accès aux marchés extérieurs

L'honorable James F. Kelleher,
Ministre du Commerce extérieur

TABLE DES MATIÈRES

Page

PRÉFACE III

INTRODUCTION 1

PARTIE I: Marchés extérieurs et environnement commercial international 5

PARTIE II: Préparatifs et ordre du jour possible d'une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales 14

PARTIE III: Relations commerciales Canada/Etats-Unis .. 22

CONCLUSION 42

PRÉFACE

Dans "Une nouvelle direction pour le Canada - un programme de renouveau économique", le gouvernement annonçait qu'il "étudiera en priorité, et en consultant étroitement les provinces et le secteur privé, tous les moyens possibles d'obtenir un accès plus sûr et plus libre aux marchés. À ce titre, il analysera attentivement les options permettant de libéraliser le commerce bilatéral avec les États-Unis, à la lumière de diverses propositions du secteur privé, et envisagera soigneusement les préparatifs en vue des négociations commerciales multilatérales et les possiblités offertes par ces dernières".

L'objectif de ce document de travail est de servir de base à cet examen. Il comprend trois parties. La Partie I traite de l'importance du commerce pour la croissance économique du Canada et de l'environnement commercial international sous l'angle des débouchés et des défis que rencontrent les exportateurs canadiens. La Partie II examine les incidences d'une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales, en vue d'établir les objectifs et les priorités du Canada pour ces négociations. Enfin, la Partie III traite d'approches bilatérales possibles de nos relations commerciales avec les États-Unis, étant donné l'importance de ce marché et, par conséquence, notre vulnérabilité devant les menaces protectionnistes.

En diffusant ce document, j'ai pour objectifs:

- d'obtenir des renseignements et des points de vue sur nos principaux problèmes d'accès aux marchés et sur les obstacles que nous posons nous-mêmes aux importations;

- de procéder à des consultations sur les moyens de corriger ces problèmes de façon efficace et efficiente; et

- d'établir, en coopération avec les provinces, une stratégie pour la réalisation des objectifs du Canada touchant l'accès aux marchés.

J'espère sincèrement que tous les Canadiens intéressés participeront activement à cet important débat.

James Kelleher

James Kelleher
Ministre du Commerce extérieur

DOCUMENT DE TRAVAIL

COMMENT MAINTENIR ET RENFORCER NOTRE ACCÈS AUX MARCHÉS EXTÉRIEURS

INTRODUCTION

1. Le Canada est une nation commerçante. Le commerce international est une composante toujours plus importante de son revenu national - près de 30 % en 1983. Plus de 3 millions d'emplois dépendent de l'exportation. Dans le seul secteur manufacturier, plus de 1,2 million de personnes sont directement ou indirectement employées à des activités d'exportation. Il n'y a pratiquement aucune région ou aucun secteur du Canada qui ne soit pas touché par notre performance sur les marchés étrangers.

2. La prochaine décennie ouvrira d'énormes possibilités commerciales et posera de grands défis aux gouvernements, au secteur privé ainsi qu'à tous ceux qui ont un enjeu dans les résultats commerciaux du Canada. Pour survivre et prospérer comme grande nation commerçante, nous devons améliorer notre compétitivité, exploiter nos atouts et adapter notre économie au monde concurrentiel d'aujourd'hui.

3. Le présent document traite de la question de l'accès aux marchés extérieurs. Il découle du document diffusé en même temps que l'Exposé économique et financier, le 8 novembre 1984. Dans ce document, intitulé "Une nouvelle direction pour le Canada: Un programme de renouveau économique", le gouvernement annonçait qu'il "étudiera en priorité, et en consultant étroitement les provinces et le secteur privé, tous les moyens possibles d'obtenir un accès plus sûr et plus libre aux marchés."

4. Les consultations proposées dans le présent document visent:

a) à obtenir des renseignements, opinions et perceptions sur les principaux problèmes d'accès auxquels font face nos exportateurs, ainsi que sur les problèmes liés à l'accès au marché canadien;

b) à examiner des façons de s'attaquer à ces problèmes;

c) à établir un fondement pour les décisions à prendre sur les meilleures stratégies à adopter pour atteindre les objectifs canadiens d'accès aux marchés recensés pendant ces consultations.

5. L'examen de la question de l'accès aux marchés et la tenue de consultations à ce sujet comptent parmi les initiatives que prend actuellement le gouvernement dans ce domaine vital qu'est le commerce. Une Stratégie nationale de développement du commerce sera préparée pour rallier les gouvernements fédéral et provinciaux, le secteur privé et le monde du travail dans un effort concret et concerté pour promouvoir les exportations canadiennes. Un document de travail sera diffusé sur la question clé du financement des exportations et sur son rôle dans les efforts d'exportation du Canada. Ces mesures démontrent que le commerce est une grande priorité au Canada, et que de nouvelles approches dans ce domaine sont au coeur du programme de renouveau économique du gouvernement.

6. Le gouvernement souhaite recenser et étudier le plus tôt possible les problèmes d'accès aux marchés et de développement des marchés auxquels font face nos exportateurs et, à la lumière de cette information, concevoir une stratégie de développement du commerce qui répond à ces problèmes.

7. Par conséquent, le gouvernement invite tous les Canadiens qui s'intéressent au commerce extérieur à lui faire des observations et à lui présenter des mémoires:

- sur les principaux problèmes d'accès aux marchés et de développement du commerce existant sur les marchés extérieurs pour certains produits et secteurs, ainsi que sur les facteurs influant sur l'accès au marché canadien pour les produits importés;

- sur la manière de conjuguer les politiques gouvernementales de développement du commerce et les négociations commerciales de façon à répondre à ces intérêts et préoccupations.

Ces évaluations devraient être envoyées le plus tôt possible au ministre du Commerce extérieur. Voir les adresses à la dernière page du document.

8. Le présent document se veut un outil de consultation et de discussion. Il n'a pour but ni d'apporter des solutions définitives ni d'exclure des options. La Partie I établit le contexte international en ce qui touche les débouchés commerciaux et l'environnement commercial international dans lequel nous recherchons l'accès aux marchés. La Partie II expose les éléments nouveaux de l'ordre du jour d'une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales qui nous donnera la possibilité d'atteindre nos objectifs d'accès aux marchés. La Partie III traite des approches bilatérales possibles ayant trait aux relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, étant donné l'importance du marché américain et la vulnérabilité conséquente de nos exportations devant les menaces protectionnistes qui pourraient limiter notre accès à ce marché.

9. Dans les décisions qui devront être prises, le Canada n'aura pas à choisir entre des approches multilatérales et bilatérales du commerce, mais devra plutôt se demander comment poursuivre les deux types d'approches de façon complémentaire. Les objectifs sont d'améliorer la compétitivité sur le marché intérieur, de maintenir et de renforcer l'accès des exportateurs canadiens aux marchés étrangers et d'assurer un climat favorable à l'investissement et à l'accès à la technologie.

10. Les consultations seront dirigées, pour le gouvernement, par le ministre du Commerce extérieur, l'honorable James Kelleher. En plus de l'identification des problèmes particuliers concernant l'accès aux marchés extérieurs et les débouchés commerciaux, le Ministre invite les grandes associations et les principaux groupes d'intérêt à lui fournir des évaluations et des observations sur les questions et options présentées dans ce document et influant sur leur secteur d'activité.

11. Le Ministre rencontrera des groupes représentatifs. Ces rencontres commenceront en février et seront planifiées de façon à couvrir la plus large gamme possible de nos intérêts sectoriels, économiques et régionaux. Un calendrier complet de rencontres sera annoncé en temps et lieu.

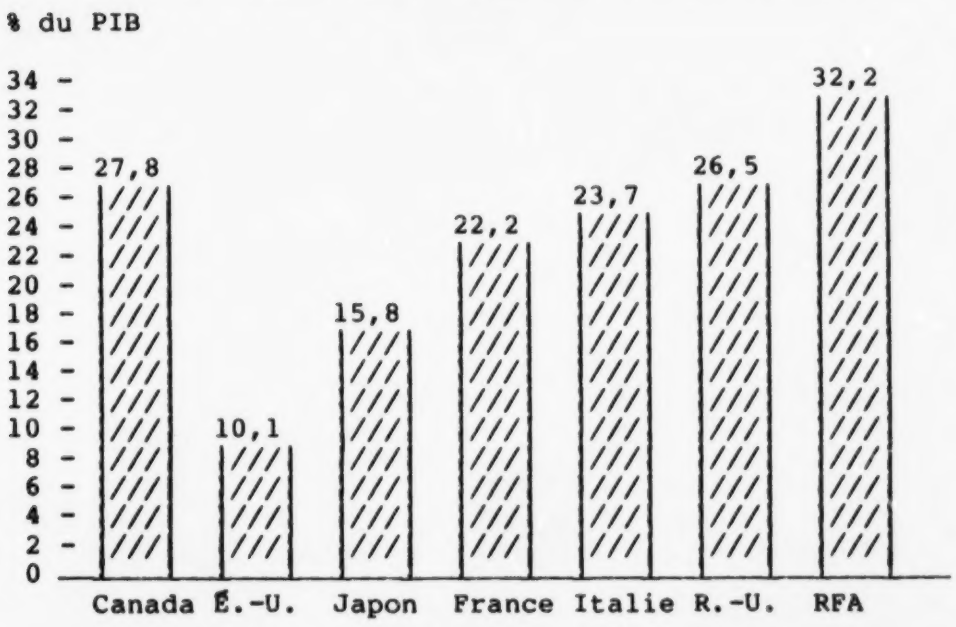
PARTIE I

MARCHÉS EXTÉRIEURS ET ENVIRONNEMENT COMMERCIAL INTERNATIONAL

A. Exportations et croissance économique

12. Les exportations sont bien plus importantes pour le Canada (27,8 % de son PIB en 1983) que pour de nombreux autres pays. Pour la même année, les chiffres comparables sont de 10,1 % pour les États-Unis, 15,8 % pour le Japon, 22,2 % pour la France, 23,7 % pour l'Italie, 26,5 % pour le Royaume-Uni et 32,2 % pour la République fédérale d'Allemagne (RFA). Parmi les sept grandes nations industrialisées du monde, seule la RFA est plus tributaire que nous le sommes de l'exportation. Nos deux principaux partenaires commerciaux, les États-Unis et le Japon, dépendent beaucoup moins que nous des exportations, et les deux ont l'avantage d'importants marchés intérieurs. Quatre pays européens du Sommet - la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la RFA - sont fortement tributaires des exportations, mais ont par ailleurs librement accès à un marché de 330 millions de personnes, soit près de 14 fois la taille du marché canadien. Le graphique à barres suivant nous servira d'illustration.

Pourcentage des exportations dans le PIB - 1983



Source: OECD, Department of Economics and Statistics Quarterly, National Accounts, numéro 1, 1984.

13. Les exportations composent une part de plus en plus grande des dépenses nationales brutes du Canada, comptant pour 19,7 % des DNB en 1963, 24,9 % en 1973 et 27,7 % en 1983.

Tableau 1

Pourcentage des exportations de biens et de services dans les dépenses nationales brutes - 1963-1983

1963	19,7	1974	26,4
1964	20,9	1975	24,5
1965	20,2	1976	23,9
1966	21,1	1977	25,1
1967	22,1	1978	27,2
1968	23,0	1979	29,3
1969	23,5	1980	30,6
1970	24,7	1981	29,6
1971	23,5	1982	28,4
1972	23,4	1983	27,7
1973	24,9	1984	N.D.

Source : Statistique Canada

B. Les résultats commerciaux du Canada dans le monde

14. Le Canada commerce avec presque tous les pays. Il n'y a pas si longtemps, il venait au quatrième rang des nations commerçantes grâce à de solides résultats à l'exportation fondés sur son agriculture, ses industries à base de ressources et sur l'accroissement de ses exportations d'articles manufacturés. Toutefois, nous avons perdu de notre compétitivité, et le Forum européen de management nous classe maintenant au septième rang. Cette tendance à la baisse nous force à concentrer nos efforts sur la restauration de notre position concurrentielle et à exploiter les possibilités d'investissements productifs et d'emplois qui accompagnent un élargissement des exportations.

15. Cette baisse de compétitivité est attribuable à de nombreux facteurs, dont certains que nous pouvons contrôler: gains de productivité en perte de vitesse, coûts unitaires élevés et nécessité de mieux répondre aux besoins en matière de recherche et de développement. Il existe d'autres facteurs que nous pouvons tenter d'influencer, mais qui sont déterminés par l'environnement commercial international. Cet environnement pose de difficiles défis et d'autres problèmes de concurrence. De plus, d'importants facteurs régionaux au Canada influent sur nos exportations de ressources naturelles, d'articles manufacturés et de services.

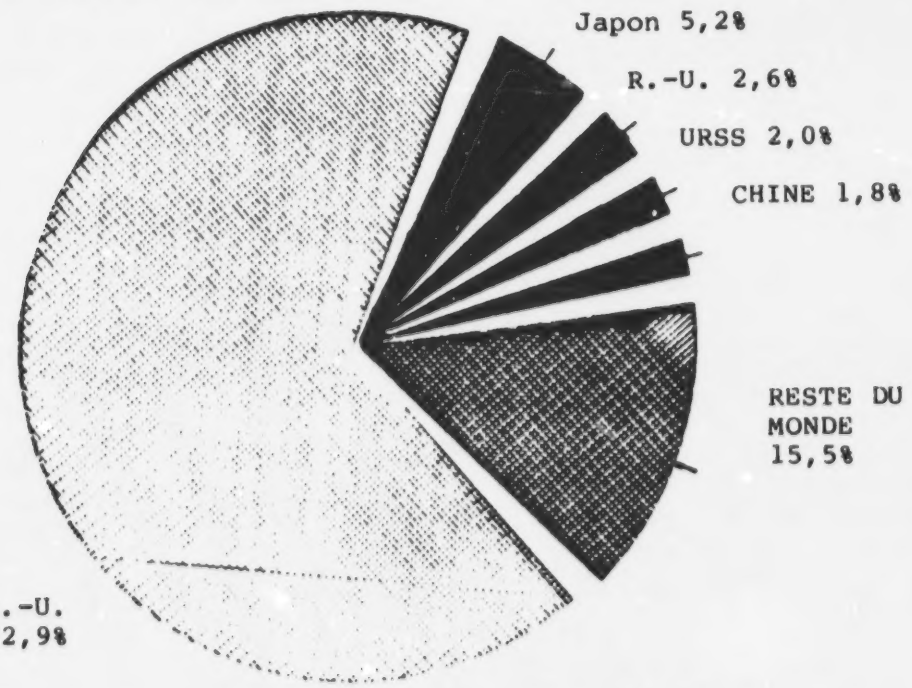
16. Il est impossible de prédire avec justesse comment évoluera l'environnement commercial international. L'effet conjugué d'une faible croissance de l'économie et des marchés extérieurs, de la montée du protectionnisme, de taux d'intérêt élevés et d'autres incertitudes générées par l'important déficit budgétaire américain ainsi que par les problèmes d'endettement des pays en développement pourrait étouffer la croissance du commerce international, des investissements et des échanges de technologie. De plus, il est probable que l'on verra se poursuivre l'irrégularité des taux de change et une évolution rapide de la structure de l'offre et de la demande de produits associés à la fine pointe de la technologie. L'importance relative de ces facteurs dans l'environnement commercial varie selon nos grands marchés extérieurs.

17. Pour les exportateurs canadiens, et tout particulièrement ceux oeuvrant dans le secteur des produits à base de ressources, les perspectives mondiales laissent prévoir une faible croissance, une offre excédentaire ainsi que l'arrivée de nouveaux concurrents. Dans le domaine agricole, par exemple, la poursuite de politiques d'autosuffisance alimentaire dans les grands pays importateurs, l'arrivée de nouveaux exportateurs et les pénuries de devises dans les pays en développement et dans les économies à planification centrale pourraient continuer à restreindre les possibilités qui s'offrent sur le marché international. Dans le domaine des métaux et des minéraux, nos producteurs sont souvent en concurrence avec des fabricants de nouveaux matériaux et produits. Ils entrent aussi en concurrence avec des pays en développement qui ont souvent des coûts de production moins élevés et qui jouissent parfois d'un accès privilégié aux marchés des pays développés. La concurrence pour les produits de haute technologie est particulièrement vive, mais le Canada peut accroître ses exportations dans des domaines comme le matériel de transport urbain, le matériel de télécommunications et le matériel de production d'énergie électrique. Il peut livrer concurrence dans cet environnement commercial évolutif si ses industries d'exportation sont concurrentielles et si elles peuvent maintenir et renforcer leur accès aux marchés.

18. Ces dernières années, on a observé une évolution des exportations canadiennes en ce qui concerne la concentration des marchés et les débouchés commerciaux. Trois éléments caractérisent cette évolution.

19. Premièrement, les États-Unis sont devenus de loin notre plus important marché d'exportation. Nos exportations aux États-Unis, y compris celles relevant du Pacte automobile, sont quatorze fois plus importantes que celles destinées à notre deuxième marché en importance. L'augmentation de nos exportations sur le marché américain en 1984 a représenté plus que l'ensemble de nos exportations en Europe et au Japon. Presque tous nos secteurs de production et toutes nos régions exportent aux États-Unis. En guise d'illustration:

Cinq principaux débouchés du Canada - 1983



20. Plusieurs voient le succès aux États-Unis comme une condition essentielle du succès sur les autres marchés étrangers. Pour relever les défis et exploiter les possibilités qu'offre ce marché, nous devons mettre à contribution toutes les politiques et tous les programmes publics visant l'exportation, les initiatives de promotion du commerce, les négociations commerciales, les démarches fédérales-provinciales appelant la participation du secteur privé, ainsi que la collaboration des délégations commerciales du Canada et des provinces dans les grands marchés. Lorsque nous nous penchons sur l'orientation que prendront nos politiques et nos programmes, il devient évident que nos résultats sur le marché américain devront être au centre de nos intérêts et de nos préoccupations.

21. En second lieu, il y a eu diminution constante de nos marchés traditionnels en Europe de l'Ouest. Au début des années 60, l'Europe de l'Ouest comptait pour 25 % de l'ensemble de nos exportations, concentrées dans les secteurs de l'agriculture et des ressources primaires. Cette part a été réduite à 8 % en raison notamment de la croissance plus lente enregistrée en Europe comparativement à l'Amérique du Nord et aux pays en bordure du Pacifique, mais aussi à cause d'une intensification des échanges intra-européens. Toutefois, l'Europe reste pour nous un marché vaste et potentiellement lucratif. L'Europe de l'Ouest importe chaque année pour 375 milliards de dollars en marchandises provenant de l'extérieur de sa zone commerciale régionale. Nos exportations vers l'Europe de l'Ouest ont une importance toute particulière pour certaines régions du Canada, notamment en ce qui touche la pâte de bois, le blé et certains métaux et minéraux. Un examen des raisons qui expliquent le déclin de notre part du marché ouest-européen s'impose et ce, tant du point de vue de l'orientation de nos programmes de promotion des exportations que de celle de nos stratégies et objectifs dans les négociations commerciales.

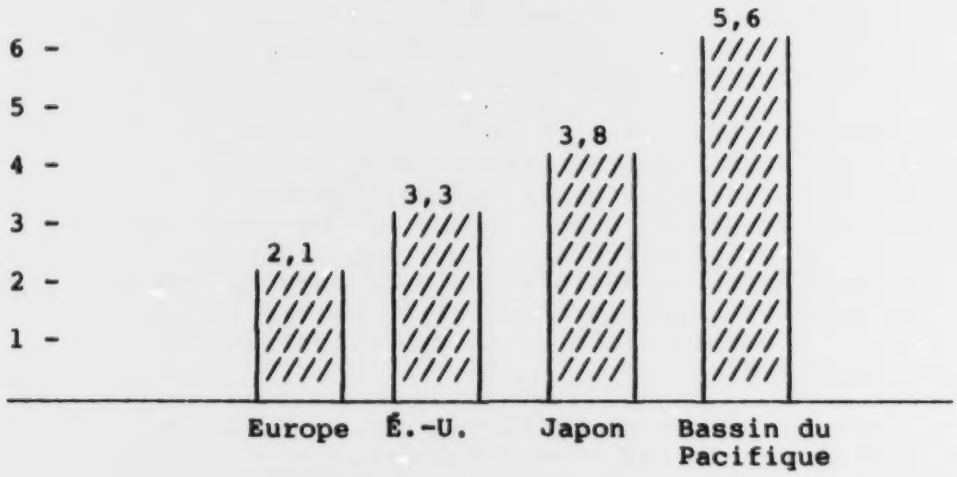
22. Troisièmement, de nouveaux marchés en Asie et dans la région du Pacifique se sont ouverts au Canada. Cette région, qui a le plus fort taux de croissance économique au monde, représente maintenant notre marché extérieur le plus dynamique après les États-Unis. Afin de refléter la grande priorité que le gouvernement attache à la région de l'Asie et du Pacifique, les immenses possibilités commerciales que recèle la région recevront une attention toute particulière, surtout en ce qui touche les exportations de produits agricoles, de produits forestiers, de métaux et de minéraux, de matériel de télécommunications, de matériel de production d'énergie électrique, de matériel d'exploitation pétrolière et gazière, de systèmes de vidéotexte et de services d'ingénieurs-conseils. Au Japon et dans les nouveaux pays industrialisés, nous pouvons réaliser d'importants gains dans le cadre des négociations sur l'accès aux marchés. Mais le Canada, s'il veut exploiter ces marchés, devra amener sa compétitivité au niveau de celle du Japon et d'autres grands pays qui se tournent eux aussi vers cette région pour réaliser d'importants gains à l'exportation. Une promotion commerciale dynamique, une meilleure représentation sur place et un

financement concurrentiel doivent venir appuyer cet effort. Nous devons également nous rappeler que nos restrictions sur les importations de produits comme les automobiles, les textiles et les vêtements sont vues comme des mesures protectionnistes par les partenaires dont les exportations sont ainsi touchées.

23. Outre ces régions, nos exportateurs sont également actifs en Amérique centrale, en Amérique latine et au Moyen-Orient, et tout particulièrement dans les pays riches en pétrole. Si notre commerce avec l'Amérique centrale et l'Amérique latine a récemment régressé sous l'effet des ajustements provoqués par la crise de la dette internationale, la région ne constitue pas moins un débouché de l'ordre de 3 milliards de dollars. Les marchés du Moyen-Orient sont sortis de leur période de "boom" pour entrer dans une période de consolidation et de développement industriel. Les exportateurs canadiens qui n'avaient pas auparavant les compétences et les ressources nécessaires pour participer pleinement à des mégaprojets pourraient maintenant avoir de meilleures possibilités de fournir des services technologiques ainsi que des matières premières et semi-finies.

24. Le tableau ci-après montre la croissance projetée pour les grandes économies du monde, entre 1985 et 1989.

PIB réel projeté pour 1985-1989
(Taux en % des croissances annuelles moyennes)



Source: Wharton, World Economic Outlook, décembre 1984

25. Sur tous ces marchés, il est important que les Canadiens comprennent et prévoient même les pressions concurrentielles pour maintenir l'accès au marché et rester compétitifs. Sur certains marchés, les gouvernements jouent un rôle central. Dans certains secteurs, le commerce mené par des consortiums internationaux d'exportation ou des entreprises multinationales jouent un rôle clé, comportant l'organisation de transactions clés en main et de transferts de technologie. Dans d'autres domaines, les maisons (ou sociétés) de commerce, le commerce de contrepartie et de compensation jouent un rôle essentiel. Ces défis, conjugués à l'évolution des structures traditionnelles du commerce et à l'émergence de blocs régionaux, viennent intensifier les pressions concurrentielles qui influent sur notre rendement à l'exportation.

26. Cette brève description des grandes tendances sur les principaux marchés ne doit pas nous faire oublier notre objectif, soit l'amélioration des conditions d'accès à tous les marchés extérieurs. Le présent document porte essentiellement sur l'accès aux marchés; les documents de travail qui l'accompagneront examineront les meilleurs moyens d'aider les gens d'affaires canadiens à tirer profit des ouvertures commerciales. Les deux parties qui suivent traitent des deux avenues qui se prêtent le plus à de grandes initiatives pour améliorer l'accès aux marchés, c'est-à-dire les prochaines négociations commerciales multilatérales et des initiatives bilatérales possibles avec les États-Unis. Ces deux priorités ne réduisent en rien l'intérêt que le gouvernement porte aux problèmes d'accès sur certains marchés qui appellent peut-être une approche bilatérale.

27. Étant donné l'importance des exportations pour le Canada ainsi que l'instabilité et la compétitivité de l'environnement commercial international, le Canada a pour tâche fondamentale de recenser les principaux problèmes qui entravent son accès aux marchés et de décider des meilleurs moyens de régler ces problèmes par la négociation multilatérale ainsi que par l'amélioration et la consolidation des relations bilatérales.

28. Les pressions protectionnistes, alimentées par un déficit commercial sans précédent, s'intensifient aux États-Unis, notre principal débouché. Étant donné les dangers posés au Canada sur

le marché américain et l'importance de ce marché pour le Canada, la grande question est de savoir si nos objectifs peuvent être atteints par des arrangements bilatéraux et, dans l'affirmative, quelle est la meilleure approche pour assurer notre accès à ce marché. Nous devons définir sans tarder les intérêts canadiens et déterminer les façons les plus efficaces de les promouvoir.

PARTIE II

PRÉPARATIFS ET ORDRE DU JOUR POSSIBLE D'UNE NOUVELLE SÉRIE DE NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES

29. Le Canada a toujours cherché à maintenir et à renforcer son accès au marché américain et aux autres marchés extérieurs par le biais des négociations commerciales multilatérales du GATT, qui s'est avéré un précieux instrument à cet égard. Les règles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) élaborées pendant les séries successives de négociations commerciales multilatérales et l'interprétation des articles de l'Accord général fournissent le contexte juridique international du commerce que le Canada mène avec la plupart des autres pays, y compris les États-Unis. Notre engagement envers le GATT reste la pierre angulaire de la politique commerciale canadienne.

30. Il y a eu sept séries de négociations commerciales multilatérales depuis la création du GATT. Les négociations du "Tokyo Round", qui se sont terminées en 1979, ont permis de négocier divers codes ou accords qui ont établi de nouvelles règles ou étoffé les règles existantes dans les domaines suivants: mesures spéciales visant l'imposition de droits compensateurs et antidumping; mesures permanentes (lois, règlements, procédures et pratiques) touchant la passation des marchés publics; procédures d'octroi de licences d'importation; barrières techniques au commerce et évaluation en douane; commerce des aéronefs civils; traitement à accorder aux pays en développement et processus de règlement des différends. Ces codes doivent contribuer à la stabilité et à la prévisibilité du système commercial mondial. Ils constituent également la première tentative systématique à l'échelle internationale de régler le problème des barrières non tarifaires de plus en plus nombreuses qui influent sur le commerce international, et de pourvoir à la nécessité d'une plus grande transparence des procédures nationales de chaque pays. En outre, le régime de règlement des différends a continué d'évoluer au fil des ans. Ce mécanisme est essentiel au maintien de l'intégrité du système commercial multilatéral enchâssé dans le GATT, et les Parties à l'Accord, grandes et petites, y recourent de plus en plus fréquemment.

31. Les réductions tarifaires dont il a été convenu lors des négociations du "Tokyo Round" sont échelonnées sur une période de huit ans, les dernières réductions devant prendre effet le 1er janvier 1987. Les tarifs restent élevés dans certains secteurs, mais lorsque ces réductions auront toutes été pleinement appliquées, les tarifs frappant la plupart des articles manufacturés entrant dans la CEE et au Japon varieront entre 5 et 7 %; pour les États-Unis, les tarifs moyens applicables à ces articles seront de 4 %; le tarif canadien moyen applicable aux importations industrielles se situera entre 9 et 10 %. Plus de 80 % des exportations canadiennes vers les États-Unis et 65 % des exportations américaines vers le Canada se feront alors en franchise.

32. Sous la ferme direction du Canada, des États-Unis et du Japon, il se dégage actuellement un consensus international en faveur d'une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales qui pourrait débuter en 1986. Le lancement d'une nouvelle série de négociations sera à l'ordre du jour des réunions internationales qui auront lieu prochainement (Réunion ministérielle de l'OCDE en avril, Sommet économique de Bonn en mai, et rencontres prévues des ministres du Commerce durant la première moitié de l'année, par exemple).

33. L'élargissement du consensus international en faveur de nouvelles négociations s'explique par la nécessité:

a) de contrer les pressions protectionnistes qui menacent sérieusement la coopération commerciale multilatérale;

b) de concrétiser les avantages d'une plus grande libéralisation multilatérale du commerce, y compris la création d'industries plus compétitives au plan international;

c) d'améliorer et de clarifier les règles existantes de façon à donner plus de prévisibilité à l'environnement commercial;

d) d'accroître les possibilités de coopération commerciale internationale de manière à couvrir des secteurs qui ne sont pas actuellement assujettis à une réglementation commerciale internationale, par exemple le commerce des services;

e) de rechercher un cadre mieux coordonné qui tienne compte des liens entre (i) la politique commerciale; (ii) les mesures de politique industrielle, y compris une compétitivité accrue; et (iii) les relations financières internationales; et

f) de mieux intégrer au cadre multilatéral les nouveaux pays industrialisés et les pays en développement, sur la base d'une certaine réciprocité en ce qui a trait aux avantages.

34. La nouvelle série de NCM servira généralement à renforcer le système commercial multilatéral et, plus spécifiquement, à promouvoir les intérêts du Canada auprès de ses principaux partenaires en fournissant un cadre pour la réduction et/ou l'élimination des tarifs douaniers en relançant les efforts pour contrer les effets commerciaux des mesures non tarifaires en améliorant et en perfectionnant les règles commerciales internationales et en établissant des règles internationales pour de nouveaux secteurs comme le commerce des services.

35. Le consensus international qui se dégage rapidement en faveur d'une nouvelle série de négociations commerciales nous oblige à recenser et à articuler nos objectifs à la fois pour influencer la préparation de l'ordre du jour des nouvelles NCM et pour sensibiliser nos partenaires à nos intérêts particuliers. Un programme intensif de travaux préparatoires est déjà engagé au sein du GATT. Dans une large mesure, ces travaux font partie du processus de négociation et influeront sur la portée et la nature des négociations proprement dites. Ils donnent à penser que les négociations pourraient notamment couvrir les questions suivantes:

a) <u>Sauvegardes</u>

Cela comprendrait l'élaboration d'une entente internationale visant à contrôler ou à limiter l'utilisation de mesures exceptionnelles de sauvegarde, qui contribuent à restreindre les importations. L'entente pourrait traiter de questions comme:

(i) la durée d'application des mesures de sauvegarde (c'est-à-dire la clause de limitation);

(ii) l'application "dégressive" (ou l'élimination graduelle) des mesures de sauvegarde, possiblement liée à des engagements d'ajustement structurel de la part des industries protégées;

(iii) l'élargissement des règles du GATT à des mesures comme les restrictions volontaires à l'exportation;

(iv) une définition plus rigoureuse des circonstances dans lesquelles une mesure de sauvegarde pourrait être appliquée; et

(v) les efforts pour veiller à éliminer ou à réduire l'impact d'une mesure de sauvegarde pour les parties qui ne sont pas à l'origine du préjudice.

b) Commerce des produits agricoles

Compte tenu de la nécessité de parvenir à un meilleur équilibre des droits et des obligations pour ce qui concerne les produits agricoles, les activités dans ce domaine pourraient viser:

(i) le resserrement des règles concernant les subventions (intérieures et à l'exportation) qui touchent le commerce des produits agricoles; et

(ii) le resserrement des règles concernant des mesures non tarifaires comme les prélèvements variables, les restrictions quantitatives et les restrictions "volontaires" à l'exportation, afin d'obtenir un accès amélioré et plus sûr.

c) Marchés publics

On étudie actuellement la question de l'ouverture à la concurrence internationale d'un plus grand nombre de marchés publics. Ces marchés sont actuellement fermés par des pratiques telles que les dispositions "Buy America" et les prescriptions sur les parts réservées aux petites entreprises et aux entreprises détenues par des groupes minoritaires aux États-Unis. La chose pourrait être rendue possible par l'élargissement du nombre

de produits actuellement couverts par l'Accord du GATT relatif aux marchés publics de façon à y englober d'autres entités qui sont les principaux acheteurs dans des secteurs comme les télécommunications, la production et le transport de l'énergie électrique ainsi que le transport urbain. On étudie également la possibilité d'assujettir les services à cet Accord.

d) Commerce des services

On envisage actuellement l'élaboration, dans le cadre du GATT, de règles internationales applicables au commerce des services qui seraient analogues à celles régissant le commerce des biens. Même si le commerce des services équivaut à environ 25 % de la valeur totale du commerce des biens, il n'est pour l'essentiel assujetti à aucune règle internationale convenue. En tant que grand exportateur et importateur de services, le Canada a fermement appuyé l'examen international de la question du commerce des services. Notre pays ayant des compétences mondialement reconnues dans des secteurs de services comme la construction, le génie et les télécommunications, nous voulons nous assurer que tout accord qui pourrait être négocié tiendra compte de nos intérêts. Un grand objectif du processus interne de consultation sera d'identifier nos intérêts et de formuler la position du Canada en ce qui concerne les secteurs qui pourraient être assujettis à un accord international.

e) Commerce des produits à base de ressources

Le développement des secteurs primaires a toujours constitué une des principales sources des exportations canadiennes, y compris celles des fabricants canadiens de biens et d'équipements connexes. Le GATT tente actuellement d'identifier les problèmes liés au commerce d'une vaste gamme de produits bruts, semi-transformés et entièrement transformés, qui intéressent de grandes industries primaires comme la pêche, la foresterie ainsi que l'extraction des métaux non ferreux et des minéraux. Les problèmes recensés à ce jour englobent un éventail de barrières tarifaires et non tarifaires.

f) Textile et vêtement

La renégociation possible des règles internationales régissant le commerce des textiles et des vêtements est liée à l'expiration prévue de l'Arrangement multifibres du GATT en juillet 1986. Cette renégociation dans un secteur hautement sensible intéresse grandement un certain nombre de pays développés et en développement où l'ajustement structurel a marqué le pas devant les forces évolutives de la concurrence.

g) Tarifs

Les tarifs restent relativement élevés dans certains secteurs (par exemple, les produits pétrochimiques aux États-Unis, certains produits du bois au Japon, les produits de la pêche dans la CEE). Il existe aussi d'importants secteurs pour lesquels les droits convenus lors du "Tokyo Round" seront faibles et où les possibilités de libre-échange pourraient être élargies. En outre, le Canada, les États-Unis, la CEE, le Japon et un certain nombre d'autres pays oeuvrent à l'adoption d'un régime commun de nomenclature tarifaire et de classification des produits connexes.

h) Mesures non tarifaires

Les travaux menés au GATT visent à identifier les restrictions quantitatives qui subsistent ainsi que les autres mesures non tarifaires maintenues par les Parties contractantes, en vue de déterminer si le commerce touché peut être libéré à l'occasion de nouvelles négociations.

i) Renforcement du système multilatéral

On pourrait chercher à définir les changements possibles à apporter au cadre institutionnel de la coopération commerciale. Cela pourrait inclure le resserrement des procédures du GATT relatives au règlement des différends, ainsi que l'amélioration de la coordination entre les institutions commerciales et financières internationales. Les ministres pourraient en outre intervenir plus régulièrement dans les affaires du GATT.

j) Pays en développement

Cela supposera l'examen des possibilités de libéraliser le commerce de manière à avantager les pays moins avancés, compte tenu de leurs besoins de développement et de leur endettement chronique, tout en essayant d'obtenir davantage d'engagements des nouveaux pays industrialisés qui continuent à maintenir des niveaux de protection inutilement élevés.

36. Actuellement, rien n'est a priori exclu ni inclus dans le contenu des prochaines négociations. Elles pourraient éventuellement couvrir tous les secteurs de produits et tout l'éventail des mesures tarifaires et non tarifaires, ainsi que les efforts visant à renforcer le cadre institutionnel du système commercial multilatéral et à protéger la valeur des conditions négociées relativement à l'accès aux marchés.

37. La nouvelle série de négociations offre donc des possibilités certaines de s'attaquer aux problèmes d'accès à nos principaux marchés extérieurs et de favoriser le développement d'industries concurrentielles sur le plan international. Cela suppose d'une part un accès plus sûr et amélioré aux marchés, sur la base la plus large possible. D'autre part, nous devons être prêts à affronter une concurrence plus vive de nos partenaires commerciaux, tant au Canada qu'à l'étranger, et à procéder aux ajustements nécessaires. Un accès plus sûr et une tendance générale à la libéralisation des échanges peuvent favoriser grandement les courants d'investissements et les transferts de technologie.

38. Les États-Unis sont et continueront d'être de loin le partenaire commercial le plus important du Canada. Il y a toutefois des avantages sensibles à tirer de l'amélioration des conditions d'accès à d'autres marchés, y compris le Japon, la CEE et les nouveaux pays industrialisés. Dans les négociations multilatérales, le Canada peut s'associer à d'autres, y compris les États-Unis, pour obtenir des mesures particulières de libéralisation.

39. Le gouvernement souhaite définir l'approche du Canada vis-à-vis la prochaine série de négociations commerciales avec l'entière collaboration et le plein appui des provinces et du secteur privé. Ce processus de consultation continuera et s'intensifiera au fur et

à mesure que seront abordées de nouvelles questions et que seront évaluées les incidences possibles sur les exportations, la production et les besoins de main-d'oeuvre de nos entreprises, de nos secteurs et de nos régions. Le processus de consultation avec le secteur privé et les provinces est important dans la formulation des objectifs et des stratégies du Canada pour les négociations.

PARTIE III

RELATIONS COMMERCIALES CANADA/ÉTATS-UNIS

40. Les parties précédentes ont traité de l'importance des marchés d'exportation pour le Canada et de la priorité que nous devons donner à l'explcitation des possibilités d'abaisser les barrières au commerce avec tous les pays. Mais la relation commerciale canado-américaine, par son importance dans notre effort commercial global, exige une attention et un suivi particuliers.

41. La dimension commerciale est une partie intégrante de cette relation bilatérale unique et fortement concentrée qui englobe le commerce (qui devrait atteindre 150 milliards de dollars en 1984), l'investissement, la technologie et un vaste réseau d'échanges entre entreprises. La proximité, la mobilité du capital, la similarité des structures commerciales et économiques, la réduction des tarifs douaniers par le biais des négociations commerciales multilatérales ainsi qu'une approche commune des règles régissant le commerce viennent soutenir cette relation. Étant donné les perspectives internationales, il est peu probable que soit renversée la tendance à long terme vers une multiplication des échanges avec les États-Unis en matière de commerce, d'investissement et d'accès à la technologie.

42. Le grand problème de notre accès au marché américain réside dans la multiplication des menaces de mesures protectionnistes, qui ne visent d'ailleurs pas toutes directement le Canada. Ces dernières années, les producteurs canadiens dans de nombreux secteurs (dont le bois de construction, l'acier, le cuivre, le poisson, le matériel de transport urbain, le ciment et les produits agricoles) ont connu l'incertitude et le harcèlement provoqués par les restrictions que les États-Unis ont imposées ou menacé d'imposer aux importations, avec toutes les incidences connexes de telles mesures sur le climat de l'investissement au Canada. Le fort sentiment protectionniste que l'on observe aujourd'hui aux États-Unis ne semble pas devoir s'atténuer dans un avenir prévisible, étant donné l'importance sans précédent du déficit au compte des marchandises et au compte courant des États-Unis. Pour ne citer qu'un exemple, il s'exerce de nouvelles pressions aux États-Unis pour que soient imposées des

restrictions sur nos exportations de résineux de construction (2 milliards de dollars); pourtant, il y a tout juste deux ans, nous avons réussi à empêcher l'imposition de tarifs élevés.

43. Il se présente aujourd'hui et il continuera de se présenter des cas où les préoccupations des producteurs américains visent les importations canadiennes; mais il arrive souvent que nos intérêts commerciaux soient menacés par des mesures d'application générale destinées à donner la préférence aux producteurs américains - par exemple les dispositions "Buy America" - ou à contrer les importations préjudiciables ou abusives provenant d'autres sources. Une solution à ces problèmes renforcera les efforts du Canada pour attirer les nouveaux investissements et les techniques de pointe dont il a besoin pour rester concurrentiel. Les mesures prises par les États-Unis entraînent des sorties de capitaux, car les entreprises cherchent à contourner les obstacles commerciaux en déménageant leurs opérations sur le marché le plus vaste. Le maintien et le renforcement de notre accès au marché américain sont un objectif primordial. Ils sont essentiels à l'instauration d'un climat économique propice à la rationalisation et à la spécialisation de la production, qui sont nécessaires pour rendre le Canada plus concurrentiel sur tous les marchés extérieurs.

44. Les chiffres présentés ci-après constituent un solide fondement pour un examen des relations commerciales canado-américaines. Le tableau 2 illustre le commerce bilatéral Canada-États-Unis.

Tableau 2

ANNÉE	EXPORTATIONS		IMPORTATIONS		SOLDE
	milliards $ Can.	% du TOTAL	milliards $ Can.	% du TOTAL	milliards $ Can.
1980	48,2	63,3	48,6	70,2	- 0,4
1981	55,5	66,2	54,5	68,6	+ 1,0
1982	57,7	68,2	47,9	70,5	+ 9,8
1983	66,3	72,9	54,1	71,6	+12,2
1984 (Janv.-Sept.)	63,2	75,6	51,6	71,8	+11,6
Source: Statistique Canada, 65-202, 65-203, 65-001					

En d'autres termes, notre commerce a représenté environ 4 000 $ par habitant.

45. Les données de Statistique Canada pour 1984 recensent les exportations intérieures par province d'origine. Le tableau 3 donne la part des exportations provinciales dans le PIB, la part de ce total qui a été exportée aux États-Unis, ainsi que les principaux produits exportés.

Tableau 3

Exportations provinciales - 1984 (janv.-sept.)

Province	% des exportations dans le PIB	Part du total exportée aux É.-U.	Principales export. aux É.-U.
T.-N.	12,4	53,4	Poisson (72 %)
Î.-P.-É.	8,5	61,3	Poisson (43 %) Légumes (30 %)
N.-É.	12,6	59,5	Poisson (34 %) Transport (29 %) Bois, papier (25 %)
N.-B.	24,3	62,5	Bois, papier (40 % Énergie (37 %)
QUÉ.	17,8	62,7	Bois, papier (40 %) Énergie (37 %)
ONT.	26,7	90,3	Transport (59 %)
MAN.	7,7	82,5	Transport (16 %) Énergie (14 %) Bois, papier
SASK.	11,5	95,0	Énergie (57 %) Pr. chimiques (26 %)
ALTA	14,4	87,8	Énergie (81 %)
C.-B.	26,7	36,1	Bois, papier (58 %) Énergie (15 %)

Source: Statistique Canada, 65-003

46. Le Canada est de loin le plus important débouché des États-Unis, comptant en 1983 pour 19 % (ou 54,1 milliards de dollars canadiens) de leurs exportations de ce pays. En comparaison, les exportations américaines au Japon, leur deuxième débouché en importance, ont représenté 29,1 milliards de dollars canadiens en 1983, ou 54 % de leurs exportations au Canada; elles ont été de 14,1 milliards de dollars canadiens (ou 26 %) au Royaume-Uni et de 12,1 milliards de dollars canadiens (ou 22 %) au Mexique. Ces chiffres et le tableau ci-après montrent que les États-Unis ont des intérêts importants dans leurs relations commerciales avec le Canada.

Tableau 4
1983
(en milliards de $ Can.)

5 principaux marchés extérieurs des États-Unis		5 principaux fournisseurs des États-Unis	
1. Canada	54,1	1. Canada	66,3
2. Japon	29,1	2. Japon	54,8
3. R.-U.	14,1	3. Mexique	22,3
4. Mexique	12,1	4. RFA	16,9
5. RFA	11,6	5. R.-U.	16,6

Source: Département du Commerce, États-Unis

Obstacles au commerce canado-américain

A) Tarifs

47. Les deux pays imposent des tarifs douaniers plus ou moins élevés sur un grand nombre de produits traversant leur frontière commune. Ces droits constituent une forme d'imposition du commerce et rendent les biens importés plus onéreux, ce qui offre une protection aux producteurs locaux qui peuvent ainsi demander des prix plus élevés pour des biens entrant en concurrence avec des importations.

48. Les diverses séries de négociations commerciales multilatérales ont sensiblement réduit les niveaux des tarifs appliqués par chaque pays, de sorte qu'environ 80 % des exportations canadiennes aux États-Unis et 65 % des exportations américaines au Canada seront admises en franchise de droits en 1987. Toutefois, ces estimations ne tiennent pas compte du

commerce qui ne se fait pas parce que les droits sont trop élevés. De plus, des tarifs douaniers continuent d'être appliqués à presque tous les secteurs du commerce; et ils peuvent parfois être fort élevés. Ainsi, la plupart des produits pétrochimiques que nous exportons sont frappés de droits américains d'environ 15 %. Même lorsqu'ils sont peu élevés, les tarifs peuvent réduire la croissance des exportations: par exemple, les tarifs de 2 à 5 % applicables à divers produits à alliage de cuivre. Au Canada, les tarifs imposés aux importations de marchandises comme le cuir, le caoutchouc, les matières plastiques et de nombreux autres produits sont de 10 % ou plus; et ils peuvent atteindre 25 % dans le cas de certains secteurs plus vulnérables tels ceux des vêtements et des chaussures.

B) Obstacles non tarifaires

49. Nonobstant des droits douaniers, il existe toute une gamme de mesures "non tarifaires" qui peuvent empêcher ou restreindre le commerce. Au fur et à mesure de la réduction des tarifs douaniers, ces mesures non tarifaires ont pris de plus en plus d'importance comme moyen de protéger l'industrie nationale contre les importations. Les obstacles non tarifaires sont de nature "spéciale" ou "permanente". Les mesures "provisoires" sont appliquées dans des circonstances bien précises et comprennent les droits compensatoires, les droits antidumping, ainsi que les contrôles ou surtaxes imposés à titre de sauvegarde ou d'exception. Les mesures "permanentes" comprennent les pratiques discriminatoires de passation des marchés publics, les contrôles permanents à l'importation, les monopoles d'État et les mesures pour protéger la propriété intellectuelle.

C) Droits compensatoires

50. Le Canada, les États-Unis et d'autres partenaires commerciaux se sont dotés d'une législation nationale prévoyant l'imposition de droits compensatoires lorsque des importations faisant l'objet de subventions causent un préjudice important (par exemple, une diminution des ventes et des profits, et des pertes d'emplois pour l'industrie locale). Ces droits peuvent être appliqués pour compenser certaines subventions à l'industrie accordées par tous les paliers de gouvernement, non seulement les subventions directes à

l'exportation (par exemple, l'aide réservée aux produits exportés), mais également les subventions intérieures comme les subventions au développement régional ou l'aide au titre de la recherche et du développement. La menace d'imposition de droits compensatoires a beaucoup plus d'importance pour le Canada que pour les États-Unis parce que la production canadienne destinée au marché américain (20 %) représente une part bien plus considérable que la production américaine destinée au Canada (2 %).

D) Droits antidumping

51. Des droits antidumping peuvent être imposés dans les cas où les importations sont vendues à des prix moindres que les prix "normalement" demandés sur le marché intérieur de l'exportateur, et lorsque ces importations causent un préjudice important à l'industrie du pays importateur.

E) Restrictions imposées à titre exceptionnel

52. Tous les pays commerçants jugent nécessaire de prendre à l'occasion des mesures exceptionnelles sous forme de droits supplémentaires ou de contingents à l'importation afin de restreindre les importations qui, tout en étant achetées à des conditions commerciales équitables, causent ou menacent de causer un préjudice sérieux aux producteurs locaux. Le GATT permet ces restrictions à titre exceptionnel, mais elles doivent s'appliquer aux importations de toutes provenances, peu importe la mesure dans laquelle les importations d'un pays donné ont contribué au préjudice subi par les producteurs nationaux. Ce n'est pas le cas des procédures visant l'institution de droits compensatoires et antidumping.

F) Restrictions à l'importation destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements

53. Selon les dispositions du GATT, les pays membres sont autorisés à appliquer des restrictions provisoires à l'importation afin de corriger les sérieux déséquilibres dans les paiements internationaux. Le Canada a introduit des surtaxes à cette fin en 1962. Les États-Unis ont imposé en août 1971 une surtaxe de 10 %, c'est-à-dire des droits additionnels de 10 % sur toutes les importations passibles de droits. Cette surtaxe a été abolie trois mois plus tard. Comme cette surtaxe ne s'appliquait qu'aux articles passibles de droits, 70 % des exportations

canadiennes, dont celles tombant sous le coup du Pacte automobile, en étaient exemptées. Le Congrès a prévu, dans le "Trade Reform Act" de 1974, des pouvoirs spécifiques d'application de restrictions au titre de la balance des paiements qui permettent au Président d'imposer une surtaxe d'au plus 15 %, ou des contingents à l'importation, dans une situation où les États-Unis ont un important et sérieux déficit de la balance des paiements, lorsque la valeur internationale du dollar américain risque de décliner de façon imminente, ou lorsqu'il est nécessaire que les États-Unis contribuent au rétablissement de l'équilibre international.

54. Le "Trade Reform Act" mentionne que les restrictions s'appliqueront généralement à tous les pays, conformément aux règles du GATT, mais il prévoit également l'imposition discriminatoire de restrictions à l'encontre d'un ou de plusieurs partenaires commerciaux qui ont des excédents de balance des paiements importants et persistants. Il stipule également que les surtaxes ou contingents devront être appliqués largement et uniformément en ce qui a trait au nombre des produits visés - des exceptions étant prévues pour les marchandises non disponibles aux États-Unis à des prix raisonnables - et que ces mesures devront être prises pour éviter de sérieuses désorganisations dans l'approvisionnement en biens importés.

G) Passation des marchés publics

55. Les Parties contractantes à l'Accord général sont tenues de s'accorder le "traitement national" en ce qui concerne les mesures internes qui peuvent toucher le commerce. Il ne peut y avoir de discrimination à l'encontre des importations en ce qui concerne des questions comme la taxe de vente. Toutefois, les marchés publics sont exclus de la prescription du "traitement national". À cause de la croissance des marchés publics, la discrimination à l'encontre des importations résultant de politiques d'achat restrictives constitue un obstacle commercial de plus en plus important. Lors des négociations commerciales multilatérales qui se sont achevées en 1979, les grandes nations commerçantes ont négocié un accord selon lequel le "traitement national" était garanti pour les achats effectués par les ministères et agences désignés des gouvernements. Des négociations sont en cours au GATT pour élargir la portée du Code. Toutefois, l'accord en vigueur ne s'applique pas à certaines entités qui achètent des articles dont

l'exportation intéresse le Canada, tels le matériel de transport et de production d'énergie électrique. De plus, ni les provinces canadiennes ni les États américains ne sont visés par ces dispositions et ils peuvent exercer une discrimination en faveur des fournisseurs locaux.

56. Du côté américain, le "Buy America Act" de 1933 prévoit un niveau de "préférence" générale de 6 % pour les produits américains achetés dans le cadre de marchés fédéraux. Une préférence de 12 % est appliquée aux soumissions présentées par les petites entreprises, les entreprises détenues par des groupes minoritaires ou les entreprises implantées dans des régions à main-d'oeuvre fortement excédentaire. Dans certains cas, les commandes sont "réservées" aux entreprises de ces catégories. Lors de la négociation de l'Accord du GATT relatif aux marchés publics, les États-Unis ont obtenu une dérogation qui leur permet de continuer à limiter ces programmes de "parts réservées" aux fournisseurs américains. Le "US Surface Transportation Assistance Act" (STAA) de 1982 impose de fortes restrictions "Buy America" pour le matériel de transport urbain et les projets de voirie financés par l'Administration fédérale. Le STAA exerce une influence particulièrement défavorable sur nos exportations de voitures de métro, d'autobus et d'acier de charpente. La majorité des États américains maintiennent une forme ou une autre de restrictions en matière d'achats.

57. Les restrictions touchant "l'achat au Canada" consistent à limiter les appels d'offres aux fournisseurs nationaux ou à appliquer une préférence de 10 % aux soumissions ayant une teneur locale suffisante. La majorité des provinces exercent une discrimination en faveur des fournisseurs provinciaux, lorsqu'il y en a, et/ou en faveur des fournisseurs canadiens.

H) Restrictions quantitatives à l'importation

58. Il existe relativement peu de restrictions quantitatives aux échanges de biens entre le Canada et les États-Unis, et ces restrictions sont concentrées dans le secteur agricole (par exemple, les produits laitiers, la volaille et les produits du sucre).

I) Autres mesures

59. Il existe toute une gamme d'autres mesures qui peuvent influer sur les intérêts commerciaux. Ce sont notamment les mesures pour protéger les droits

d'auteur, les brevets et les marques de commerce, où la législation américaine prévoit des mesures de représailles contre les pays qui ne protègent pas suffisamment les droits de propriété ou leurs détenteurs, et la protection contre les importations plutôt que contre les produits locaux qui enfreignent ces droits. Certains exportateurs risquent de voir restreindre leur accès aux marchés en raison de reclassifications des tarifs douaniers et de nouvelles règles appliquées pour déterminer le pays d'origine des marchandises à des fins douanières. Le Canada a des monopoles d'État pour le commerce des boissons alcooliques et de certaines céréales. Depuis quelques années, le Congrès se penche sur un grand nombre de mesures législatives restreignant le commerce, par exemple les règles sur la teneur locale. Dans de nombreux cas, la menace de mesures restrictives unilatérales découlant de lois, nouvelles ou non, réussit aussi bien que la mesure proprement dite à assombrir le climat de l'exportation et de l'investissement.

Options pour les relations canado-américaines

60. En raison de l'importance du marché américain pour le Canada et du nombre imposant d'obstacles réels et éventuels, les canadiens doivent examiner de toute urgence et fort attentivement les options propres à maintenir et à renforcer l'accès au marché américain.

A) Devons-nous continuer comme nous l'avons fait dans le passé?

61. Le Canada a réagi aux menaces protectionnistes des deux à trois dernières années en invoquant ses droits aux termes de l'Accord général et en faisant des démarches coordonnées auprès d'intérêts américains afin de leur démontrer les avantages mutuels associés au maintien de l'accès aux marchés. Dans un cas, celui de l'acier spécialisé, le Canada a exercé les droits que lui confère l'Accord général pour prendre des mesures contre les importations des États-Unis, lorsque, s'appuyant sur la législation américaine touchant les mesures d'exception, ils ont imposé des droits de douane supplémentaires et décidé de contingenter les importations de produits canadiens. Dans d'autres cas, notamment celui de l'acier ordinaire en 1984, le Canada s'est surtout efforcé de démontrer que les restrictions américaines sur l'acier canadien entraîneraient une diminution des exportations américaines de charbon et de minerai de fer au Canada. Le gouvernement fédéral,

les gouvernements provinciaux intéressés et le secteur privé ont uni leurs efforts pour préserver l'accès du Canada. Il est possible de multiplier ces efforts et de les étayer au moyen d'un système amélioré d'alerte avancée qui permettrait de recueillir et de mettre en commun des renseignements sur les menaces protectionnistes à mesure qu'elles surgissent, et de prendre sans tarder des mesures défensives.

62. Il se peut, toutefois, que le maintien du statu quo ne serve pas adéquatement les intérêts économiques du Canada vis-à-vis des États-Unis dans un contexte international plus difficile.

B) Pourrions-nous négocier des arrangements sectoriels ou fonctionnels?

63. Le Canada et les États-Unis pourraient entamer des négociations en vue de la conclusion d'arrangements sectoriels ou "fonctionnels". La portée de ces arrangements irait au-delà des règles et des accords du GATT en vigueur en ce qui concerne le maintien et le renforcement de l'accès aux marchés. Il faudrait que le Congrès approuve ces arrangements et adopte en conséquence la législation nécessaire. Il faudrait également que le Parlement canadien prenne des mesures correspondantes sur le plan législatif.

64. Le Canada a déjà conclu deux accords sectoriels avec les États-Unis, à savoir l'Arrangement canado-américain de partage de la production de défense et le Pacte automobile. Le premier autorise le commerce presque sans entrave des produits relatifs à la défense, tandis que le second prévoit le libre commerce des véhicules automobiles neufs et de la plupart des pièces d'origine, sous réserve de certaines mesures canadiennes de sauvegarde en matière de production et de valeur ajoutée et de l'application de ces droits aux seuls importateurs désignés.

65. Mise de l'avant par le Canada en 1983, l'initiative sectorielle visait à examiner attentivement la possibilité de conclure des accords dans les quatre secteurs compris dans un programme de travail élaboré conjointement avec les États-Unis. Ces secteurs sont l'acier, le matériel de transport urbain, les intrants et le matériel agricoles et l'informatique. Dans les trois premiers secteurs, l'objectif serait d'améliorer et de renforcer notre accès au marché américain. Ainsi, dans le cas de l'acier, l'objectif serait non seulement d'obtenir

l'élimination des tarifs américains et canadiens, mais surtout, du point de vue canadien, de conclure un accord nous exemptant des relèvements de tarifs ou des contingents imposés par les États-Unis pour des motifs protectionnistes. En ce qui a trait au matériel de transport urbain, le but visé serait d'obtenir l'élimination des préférences en matière de passation des marchés publics dans ce secteur et, en ce qui concerne les intrants et le matériel agricoles, d'augmenter le nombre des produits déjà admis en franchise de droits et de renforcer le libre-échange qui existe déjà dans ce secteur. L'inclusion de l'informatique répond autant aux intérêts du gouvernement américain qu'à la proposition de la Banque Royale visant la conclusion d'un accord canado-américain pour maintenir la libre transmission des données. Le secteur privé canadien a aussi proposé les produits pétrochimiques, le boeuf et les métaux non ferreux; le gouvernement de l'Alberta, quant à lui, a proposé les deux premiers secteurs. Après avoir consulté leurs industries, les États-Unis ont mentionné qu'ils seraient peut-être intéressés par les produits forestiers, le mobilier, les boissons alcooliques et les cosmétiques.

66. Pour ce qui est de l'approche fonctionnelle, les négociations pourraient porter sur les marchés publics ou sur les mesures d'urgence, par exemple les mesures de sauvegarde imposées à titre exceptionnel et les droits compensatoires. Dans le cas des mesures d'exception s'appliquant aux marchandises faisant l'objet d'un commerce juste mais perturbant l'industrie locale, il faudrait déterminer s'il est possible de prévoir une exemption réciproque des mesures d'application générale visant surtout les importations perturbatrices de tierces parties. Dans le domaine des droits compensatoires, on tenterait probablement de définir en premier lieu les subventions pouvant faire l'object de droits compensatoires ainsi que le préjudice important. Il y aurait également des négociations sur le recours permis aux subventions.

67. Les marchés publics font déjà l'objet d'un accord du GATT dont le champ d'application exclut les achats, par des entités, de produits fort importants pour le Canada (par exemple, le matériel de transport urbain). De plus, cet accord n'empêche pas la prolifération des pratiques discriminatoires des États et des gouvernements provinciaux. On pourrait cependant envisager d'élargir, sur une base bilatérale,

le champ d'application de l'accord du GATT de manière à inclure les entités qui achètent des produits d'intérêt pour le Canada et les États-Unis. Une autre solution plus générale consisterait à supprimer, à l'échelle nord-américaine, les préférences dont bénéficient les fournisseurs nationaux (c'est-à-dire l'application élargie du "traitement national").

68. Les approches sectorielle et fonctionnelle soulèvent des questions d'équilibre et de symétrie. En effet, tout arrangement sectoriel doit être perçu par les industries des deux pays comme étant mutuellement avantageux. Il n'y aurait aucun compromis intersectoriel, ce qui limite la portée de l'initiative et rétrécit les paramètres de la négociation. Par conséquent, le secteur sidérurgique - que l'industrie américaine refuse d'inclure - et le matériel de transport urbain - secteur pour lequel les États-Unis ont mentionné qu'une libéralisation des pratiques de passation des marchés publics ne serait pas équilibrée - ne font pas actuellement l'objet d'un examen suivi. Dans l'avenir immédiat, le seul secteur qui semble prometteur est celui des intrants et du matériel agricoles. Il en va de même du secteur de l'informatique, mais en raison de sa complexité et de la diversité des intérêts en jeu, il est difficile de faire progresser rapidement ce dossier.

69. Quant à l'approche fonctionnelle, la question est de savoir comment établir un juste équilibre des avantages entre les industries qui tireraient profit de ces arrangements et celles qui subiraient une concurrence accrue des importations. Comme les droits de douane ne seraient pas supprimés et que l'incidence des droits de douane, des mesures de protection en cas d'urgence et des mesures non tarifaires varie d'une industrie à l'autre, il serait difficile d'évaluer avec précision la portée d'arrangements fonctionnels mutuellement avantageux.

70. Étant donné ces considérations, il est important de se demander si la conclusion ponctuelle d'accords particuliers serait suffisamment appuyée par les milieux politiques et le secteur privé, ou si l'approche globale ne nous permettrait pas d'obtenir de meilleurs résultats.

71. Il faut également tenir compte du GATT, dont la clause de la nation la plus favorisée (NPF) exige des Parties contractantes qu'elles accordent à toutes les autres Parties contractantes les mêmes conditions d'accès pour ce qui touche les droits de douane et les obstacles non tarifaires. Il existe des dispositions ou des précédents qui permettent des dérogations pour certains produits ou dans le contexte d'un arrangement commercial régional, mais ces cas doivent être examinés ou approuvés par les Parties contractantes du GATT.

C) Avons-nous besoin d'un arrangement global?

72. L'Association des manufacturiers canadiens, la Chambre de commerce et l'Association canadienne d'exportation ont proposé d'étudier la possibilité que le Canada et les États-Unis entament des négociations ayant pour objet de conclure un accord commercial bilatéral global. Un accord global prévoyant la suppression des obstacles tarifaires et non-tarifaires pour la presque totalité des échanges bilatéraux serait conforme aux dispositions du GATT. Comme pour les arrangements sectoriels et fonctionnels, le Congrès et le Parlement devraient approuver l'accord et modifier en conséquence la législation en vigueur.

73. Si l'approche globale était retenue, il faudrait examiner les effets de la suppression des obstacles tarifaires et non tarifaires, conformément à un calendrier pluriannuel, pour presque tous les échanges entre le Canada et les États-Unis. Parmi les options envisagées dans le présent document, seule l'approche globale entraînerait un sérieux ajustement structurel de l'économie canadienne. Ce processus serait engagé au fur et à mesure que les entreprises réussiraient à réaliser des économies d'échelle, à se spécialiser, à accroître leur production et à affronter la concurrence accrue des importations.

74. Si les Canadiens décidaient que les deux gouvernements doivent entreprendre des négociations dans cette optique, il y aurait beaucoup de flexibilité sur diverses questions, notamment sur la nature et la durée de la période de transition pour le retrait des obstacles tarifaires, l'exclusion de certaines catégories de produits, la protection en cas d'urgence, l'inclusion d'obstacles non tarifaires du genre de ceux observés dans les marchés publics, la question des subventions intérieures, le traitement des restrictions commerciales appliquées par les provinces et les États,

les contrôles et les taxes à l'exportation, et enfin les règles d'origine aux termes desquelles les marchandises seraient admissibles à un traitement "régional". En outre, le Canada et les États-Unis seraient libres de négocier des questions qui ne sont pas assujetties comme telles aux dispositions du GATT, par exemple sur le commerce des services ou sur la réglementation des investissements.

75. La façon dont l'accord serait géré est également importante. Il faudrait exposer clairement les principes et les procédures applicables au règlement des différends dans le cas des questions visées par l'accord, tout en tenant compte de la différence entre les poids relatifs de négociation du Canada et des États-Unis.

76. Une approche globale entraînerait uniquement l'élimination des obstacles au commerce canado-américain. Elle ne toucherait pas les obstacles commerciaux s'appliquant à des tiers pays, ne permettrait pas le libre mouvement des capitaux et de la main-d'oeuvre comme le ferait un marché commun, et ne prescrirait pas la création d'un régime monétaire commun. De plus, un accord global n'entraînerait pas nécessairement la modification d'autres politiques qui influent sur le commerce comme les politiques monétaire et fiscale, les politiques de l'emploi et du développement régional, et les politiques en matière d'investissement et de concurrence. Il pourrait toutefois accentuer, au Canada, les pressions qui sont inhérentes aux étroites relations économiques canado-américaines; ces pressions impliquent que les politiques canadiennes dans ces domaines et dans d'autres ne désavantagent pas les fabricants, les fournisseurs de biens et de services, les fermiers et les pêcheurs canadiens par rapport à leurs vis-à-vis des États-Unis.

D) Un accord-cadre est-il nécessaire?

77. Le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national (CEQIN) a mis de l'avant une approche de cette nature dans l'accord visant le développement du commerce qu'il a proposé. Aux termes d'un tel accord, les deux pays établiraient des objectifs en vue d'améliorer et d'élargir les relations économiques et commerciales canado-américaines, ainsi que de réduire et de supprimer les obstacles aux échanges bilatéraux. En vertu d'un tel accord ou de

tout autre accord semblable, un mécanisme institutionnel serait créé, par exemple un comité consultatif du commerce canado-américain, afin de se pencher sur les questions à l'étude et en négociation. Ce comité pourrait établir un programme de travail complet, entre autres: la réduction des obstacles au commerce dans des secteurs mutuellement convenus; l'élaboration de nouvelles règles régissant le commerce des services; la réduction et la suppression des pratiques d'achat qui ont un effet de restriction ou de distortion; le recours aux mesures de protection en cas d'urgence; la réduction des conflits créés par les normes techniques, l'homologation et les essais; les pratiques douanières et l'étiquetage; et toute autre question que les deux gouvernements conviendraient de négocier. Un mécanisme de discussion et de règlement des conflits de nature commerciale pourrait également être créé.

78. Les dimensions mêmes de la relation commerciale bilatérale et la nécessité permanente d'une gestion prudente suggèrent que cette approche mérite que l'on s'y arrête, que soient ou non engagées des négociations de fond sur le maintien et le renforcement de l'accès aux marchés. Cette approche serait utile en ce sens qu'elle permettrait par l'établissement de principes, de pratiques et de mécanismes destinés à gérer la relation commerciale, de montrer l'importance politique que lui accordent les deux gouvernements. Comme aucun changement immédiat ne serait apporté à la législation en vigueur, un accord de visant le développement du commerce pourrait être conclu rapidement sans être soumis à l'examen du Congrès américain. En raison de sa nature essentiellement incitative et non obligatoire, il ne garantirait pas en soi un accès renforcé et élargi aux exportateurs canadiens. Il pourrait toutefois susciter des attentes qui pourraient se concrétiser uniquement à la suite de négociations de fond qui déboucheraient sur des engagements réciproquessur l'accès aux marchés, par le biais des arrangements sectoriels ou fonctionnels ou de l'approche globale dont il a été question ci-dessus. Sur le plan négatif, la négociation d'un tel accord pourrait être longue et ne pas aboutir à des mesures concrètes permettant de maintenir et d'améliorer notre accès au marché américain.

Orientation des consultations

79. C'est finalement en évaluant l'importance des obstacles commerciaux recensés pendant les consultations et en analysant les avantages et les risques de

chaque option, la possibilité de négocier des objectifs définis et la volonté politique des deux gouvernements d'entreprendre de telles négociations, que l'on pourra déterminer l'orientation des futurs arrangements commerciaux canado-américains et décider de la meilleure option.

80. Une décision sur l'option la plus souhaitable ne saurait être prise sans d'abord consulter ceux dont les intérêts sont en jeu. Il convient cependant de faire deux mises en garde. Premièrement, il n'existe aucune option sûre, pas même celle du statu quo. Deuxièmement, aucune analyse ou consultation, aussi approfondie soit-elle, ne garantira à l'avance le succès de l'option retenue. Il existe une dynamique qui déborde les règles courantes d'analyse ainsi que des éléments imprévisibles qui, influant sur le cadre politique et économique, incitent à la prudence et engendrent même certaines incertitudes lorsque vient le temps de faire des prévisions. Néanmoins, il faut identifier les questions et les facteurs pertinents afin de situer les consultations et le débat.

81. En premier lieu, il faut que les consultations portent sur les questions d'accès aux marchés qui revêtent une importance primordiale pour l'industrie canadienne et pour l'ajustement de l'économie dans un environnement commercial en mutation rapide, extrêmement concurrentiel et moins prévisible. L'incidence sur la production, l'investissement et l'emploi au Canada sera directement proportionnelle à l'accès obtenu par un arrangement réciproque en vue de la réduction des obstacles au commerce. Cette incidence se manifestera sous forme d'une modification et d'une spécialisation des structures de production axées sur les économies d'échelle, y compris une expansion dans les secteurs où le Canada jouit d'un avantage concurrentiel réel ou éventuel, et une contraction dans les secteurs moins bien pourvus pour lutter contre la concurrence accrue des importations.

82. <u>En deuxième lieu</u>, il y a l'incidence de nouveaux arrangements avec les États-Unis sur l'ajustement structurel qui, à la longue, favorisera une économie canadienne plus efficace, accroîtra la capacité concurrentielle du Canada sur tous les marchés étrangers et produira des revenus plus élevés pour une main-d'oeuvre canadienne plus productive. Les diverses options ayant trait aux arrangements commerciaux entre le Canada et les États-Unis font depuis plusieurs

années l'objet d'analyses. Soulignons, entre autres le Rapport de 1979 du Comité du Sénat, et des études sur les modèles économiques effectuées par des universitaires canadiens. Dans les limites des hypothèses formulées au sujet des taux de change, de la fiscalité, de l'énergie, des coûts de la main-d'oeuvre et d'autres aspects, les économistes s'entendent généralement pour affirmer que le Canada bénéficierait d'un point de vue strictement économique. Ces analyses donnent à entendre que les revenus réels augmenteraient de 5 à 10 % du fait de la création, dans l'industrie canadienne, de plus longues chaînes de production; que la productivité globale augmenterait jusqu'à 30 %, surtout dans les industries à fort coefficient de main-d'oeuvre (hausse qui s'accompagnerait, dans ces secteurs, d'un important ajustement correspondant en termes de pertes d'emplois); que les avantages et les inconvénients de cette adaptation se feraient sentir surtout dans les secteurs où la concentration manufacturière est la plus grande; et que même s'il n'y a pas eu de recherches concernant les répercussions sur le nombre net d'emplois, il est permis de croire que surviendraient d'importantes migrations intersectorielles qui toucheraient jusqu'à 7 % de la main-d'oeuvre.

83. Bien que ces constatations fassent partie des considérations sur lesquelles doit être fondée une décision de principe, il faudra surtout que nous nous concentrions sur les facteurs micro-économiques et sectoriels et que nous examinions la façon dont chaque option affecte ces évaluations. De façon plus précise, le gouvernement tentera d'obtenir les vues et perceptions de l'ensemble du secteur privé et d'entreprises sur les points suivants:

- La meilleure approche pour la conduite des relations commerciales canado-américaines en vue d'abaisser les principaux obstacles posés à notre accès au marché américain.

- Les incidences de ces approches sur les entreprises et les secteurs en termes de production, d'exportations et d'emplois si ces obstacles étaient réduits ou éliminés.

- Les incidences de ces approches sur les entreprises et les secteurs en termes de production, d'exportations et d'emplois si les obstacles canadiens aux exportations américaines étaient réduits ou éliminés.

- Les répercussions sur les investissements et la technologie dans des secteurs particuliers qui découleraient de toute réduction et élimination des obstacles commerciaux.

- Pour chacune des options envisagées, les principaux avantages et les principaux coûts d'adaptation pour des régions et des secteurs donnés. Quel secteur en profiterait le plus? Lequel en profiterait le moins? Quelle serait l'incidence globale sur l'emploi?

- Les répercussions de nouveaux arrangements bilatéraux avec les États-Unis sur les politiques et objectifs du Canada sur d'autres marchés.

84. Il y a en outre le volet de la souveraineté politique et culturelle. L'examen public d'éventuels nouveaux arrangements commerciaux bilatéraux avec les États-Unis a déjà relancé un débat toujours animé au sujet des répercussions politiques et culturelles de tels arrangements. Ce débat est aussi vieux que notre pays et a tendance à s'attacher à des antécédents historiques. Dans sa toute dernière manifestation, il a également favorisé un examen sain et nécessaire du degré de confiance des Canadiens et révélé une meilleure prise de conscience de leur statut politique et culturel distinct en Amérique du Nord.

85. D'aucuns prétendront quand même qu'un arrangement commercial officiel avec les États-Unis entraînera automatiquement une diminution de la souveraineté canadienne ainsi qu'un rétrécissement de notre marge de manoeuvre en matière économique. D'autres soutiendront que l'interdépendance des économies canadiennes et américaine est déjà fort avancée et que l'absence d'arrangements bilatéraux officiels nuit au développement d'une économie plus concurrentielle et, par conséquent, mine notre capacité de poursuivre notre développement et d'exercer une influence dans le monde.

86. Plus précisément, les discussions relatives à l'éventualité d'une homogénéisation culturelle soulèvent la question de la vulnérabilité des industries culturelles canadiennes et leur capacité d'exprimer et de promouvoir des valeurs culturelles typiquement canadiennes. Parmi les industries culturelles protégées par des lois et des règlements gouvernementaux, il y a la radiodiffusion, l'enregistrement sonore, les périodiques et les journaux, l'édition, le film et le vidéo. Le dépôt récent d'un projet de loi sur l'investissement qui confère au gouvernement des pouvoirs de réserve dans les secteurs identifiés dans les règlements relatifs au patrimoine culturel ou à l'identité nationale du Canada témoigne du caractère sensible de ce secteur. Sur le plan des obstacles tarifaires, seuls les enregistrements sonores, les périodiques et les journaux seraient touchés par des arrangements commerciaux, les premiers parce que les disques et les rubans importés sont frappés de droits de douane de 16,5 %, et les seconds parce qu'il existe, dans le Tarif des douanes, une disposition interdisant l'entrée au Canada de périodiques dont plus de 5 % de la publicité s'adresse aux lecteurs canadiens. Il appartiendrait au Canada de tenter de maintenir ces restrictions sous forme d'exceptions enchâssées dans un arrangement bilatéral ou multilatéral impliquant des engagements d'accès réciproque aux marchés.

CONCLUSION

87. Le gouvernement est déterminé à tracer, de concert avec les provinces, les grandes orientations qui permettront d'accroître la compétitivité canadienne, d'améliorer et de rationaliser les services gouvernementaux aux exportateurs, ainsi que de définir et de faire avancer les intérêts du Canada dans les négociations commerciales.

88. En ce qui concerne ses propres services, le gouvernement recherche la collaborations des provinces et du secteur privé pour concevoir et appliquer une stratégie d'action visant à donner un appui efficace aux exportateurs canadiens. Il acceptera volontiers les commentaires de tous les Canadiens sur la façon dont ces efforts pourraient être adaptés aux problèmes qu'éprouvent les exportateurs.

89. En ce qui a trait à la politique commerciale, l'attention se porte dans l'immédiat sur les préparatifs en vue d'une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales ainsi que sur la possibilité de nouvelles approches dans la conduite des relations commerciales canado-américaines.

90. Les questions et options identifiées dans le présent document ne font l'objet d'une analyse ni exhaustive ni finale. Mais le gouvernement espère que le document permettra d'orienter la discussion sur les défis réels que rencontrent les producteurs canadiens de biens et de services; il souhaite également que le processus de consultation contribuera à façonner notre programme d'action en matière de commerce.

91. Les commentaires écrits devraient être envoyés à:

L'honorable James Kelleher
Ministre du Commerce extérieur
Édifice Lester B. Pearson
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario)
K1A 0G2

92. Pour les questions concernant les négociations commerciales multilatérales, communiquer avec:

M. G.A. Denis
Ministère des Affaires extérieures
Tour C, 5e étage
Édifice Lester B. Pearson
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario)
K1A 0G2
(Tél.: (613) 992-8785)

93. Pour les questions touchant de nouvelles approches dans nos relations commerciales avec les États-Unis, communiquer avec:

M. W.A. Dymond
Ministère des Affaires extérieures
Tour B, 4e étage, pièce 228
Édifice Lester B. Pearson
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario)
K1A 0G2
(Tél.: (613) 996-6002)